

IMPLIKASI HUKUM TERHADAP TIDAK TERIKATNYA NEGARA
REPUBLIK INDONESIA DALAM *FRAMEWORK CONVENTION ON*
TOBACCO CONTROL 2005

(Ditinjau Dari Hukum Perjanjian Internasional)

SKRIPSI

Untuk Memenuhi Sebagian Syarat-Syarat
Untuk Memperoleh Gelar Kesarjanaan
Dalam Ilmu Hukum

Oleh:

ADHI IKE LINDA DYATI

NIM. 0710113019



KEMENTERIAN PENDIDIKAN DAN KEBUDAYAAN

UNIVERSITAS BRAWIJAYA

FAKULTAS HUKUM

MALANG

2012

BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG

Industri tembakau dan produk olahan tembakau sering dihadapkan pada situasi yang dilematik dan kontroversi. Di satu sisi, tembakau dan produk-produk olahan tembakau membawa dampak buruk bagi kesehatan individu dan masyarakat serta lingkungan yang menyebabkan besarnya biaya kesehatan yang harus dikeluarkan oleh masyarakat dan negara. Namun di sisi lain, masalah tembakau dan produk olahannya menyangkut beberapa aspek antara lain masalah ketenagakerjaan, petani tembakau, cukai serta peranannya dalam perekonomian suatu negara.

Dalam perekonomian nasional, komoditas tembakau berupa rokok merupakan sumber penerimaan negara yang berasal dari cukai.

Tabel 1.

Perkembangan Produksi Rokok dan Pendapatan Cukai¹

| No.. | Tahun | Produksi (Miliar Batang) | Perkembangan (%) | Pendapatan Cukai (Rp Triliun) | Perkembangan (%) |
|------|-------|-----------------------------|---------------------|----------------------------------|---------------------|
| 1 | 2000 | 232 | - | 13.60 | - |
| 2 | 2001 | 228 | -1.72 | 18.00 | 32.35 |
| 3 | 2002 | 208 | -8.77 | 23.10 | 28.33 |
| 4 | 2003 | 200 | -3.84 | 26.30 | 13.85 |
| 5 | 2004 | 223 | 11.50 | 29.10 | 10.65 |
| 6 | 2005 | 221 | -0.45 | 33.00 | 13.40 |
| 7 | 2006 | 218 | -1.80 | 36.00 | 9.09 |
| 8 | 2007 | 231 | 5.96 | 43.54 | 20.94 |
| 9 | 2008 | 240 | 3.89 | 49.00 | 11.14 |

Sumber: Bea dan Cukai (Diolah)

¹ Wisnu Hendratmo, *Industri Hasil Tembakau dan Peranannya dalam Perekonomian Nasional*, Media Industri, No. 2-2009, hal. 53.

Berdasarkan pada tabel data di atas, pendapatan cukai yang diterima oleh Indonesia terus mengalami peningkatan dari tahun ke tahun. Namun berdasarkan data tahun 2005, pendapatan cukai dari rokok sebesar Rp 33 trilyun, tetapi pengobatan penyakit akibat rokok mencapai Rp 167 trilyun atau 5 (lima) kali lipat cukai rokok.² Berdasarkan data tersebut, biaya yang harus dikeluarkan untuk masalah kesehatan yang ditimbulkan akibat rokok melebihi pendapatan cukai.

Prevelansi rokok di negara berkembang, termasuk di Indonesia terus mengalami peningkatan dari tahun ke tahun, dan sebagian besar pengguna tembakau atau rokok adalah remaja dan kini juga dilakukan oleh anak-anak. Pada tahun 1995 terdapat 27% dewasa dan 7,1% remaja umur 15-19 tahun yang merokok, dan pada tahun 2004 jumlah perokok dewasa adalah sebesar 34,4% dengan remaja umur 15-19 tahun yang merokok sebesar 17,3% (data dari *Fact Sheet TCSC ISMKMI*).³

Berdasarkan data *World Health Organization* (WHO), pada tahun 2008 persentase jumlah perokok remaja laki-laki di Indonesia yaitu sebesar 24,10% relatif lebih tinggi apabila dibandingkan dengan rata-rata perokok remaja laki-laki di dunia yaitu sebesar 21,44%. Sedangkan persentase remaja wanita di Indonesia yang merokok sebesar 4% relatif lebih rendah apabila dibandingkan dengan persentase perokok remaja wanita di dunia yaitu sebesar 14,9%.

² Agung Supriyadi, 2010, *10 Fakta-fakta Rokok di Indonesia* (online), <http://recyclearea.wordpress.com/2010/04/>, diakses tanggal 5 Desember 2010.

³ *Ibid.*

Tabel 2.

Proporsi Perokok Remaja di Indonesia dan Menurut Kawasan di Dunia,
2008⁴

| Kelompok Negara | Jumlah Negara | Perokok Produk Tembakau (%) | | Perokok Sigaret (%) | | Merokok di rumah | Merokok di Luar Rumah |
|------------------|---------------|-----------------------------|--------------|---------------------|--------------|------------------|-----------------------|
| | | Laki-Laki | Wanita | Laki-Laki | Wanita | | |
| Afrika | 46 | 19,59 | 12,11 | 12,98 | 5,37 | 29,73 | 49,26 |
| Amerika | 35 | 21,49 | 17,54 | 15,59 | 13,27 | 39,59 | 51,64 |
| Timur Tengah | 22 | 23,37 | 13,65 | 11,37 | 3,84 | 42,45 | 45,84 |
| Eropa | 53 | 21,99 | 16,67 | 19,86 | 15,57 | 77,7 | 83,93 |
| Asia Tenggara | 11 | 21,30 | 10,94 | 15,61 | 5,48 | 45,77 | 61,28 |
| Pasifik Barat | 27 | 21,94 | 15,45 | 16,77 | 10,36 | 48,19 | 56,52 |
| Dunia | 194 | 21,44 | 14,90 | 15,82 | 10,11 | 49,54 | 60,46 |
| Indonesia | - | 24,10 | 4,00 | 23,9 | 1,90 | 64,7 | 81,50 |

1) Produk Tembakau mencakup rokok kretek, rokok putih, cerutu dan lainnya
Sumber : Manpower, WHO, 2008

Sebagian besar penduduk Indonesia adalah perokok aktif. Pada tahun 2004 menurut *United States Department of Agriculture*, Indonesia adalah negara terbesar ke-5 (lima) konsumen rokok (*US Department of Agriculture. World's Leading Un-manufactured Tobacco Producing, Trading and Consuming Countries*, 2004).⁵ Sedangkan berdasarkan data *World Health Organization (WHO)*, pada tahun 2008 Indonesia merupakan

⁴ Muchjidin Rachmat, *Pengembangan Ekonomi Tembakau Nasional: Kebijakan Negara Maju dan Pembelajaran Bagi Indonesia*, Analisis Kebijakan Pertanian, Volume 8 No. 1, Pusat Analisis Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian, Bogor, 2010, hal. 74.

⁵ Wilfun Afnan, 2010, *Detiknews: Antara Rokok, Hak Kesehatan, Kemiskinan dan Hak Asasi Manusia* (online), <http://www.detiknews.com/read/2010/10/26/152825/1475517/103/antara-rokok-hak-kesehatan-kemiskinan-dan-hak-asasi-manusia>, diakses tanggal 14 Januari 2011.

negara dengan konsumsi rokok terbesar ketiga setelah China dan India, dan berada diatas Rusia dan Amerika.⁶

Masalah rokok erat kaitannya dengan masalah kesehatan. Hasil riset yang dilakukan *World Health Organization* (WHO) pada tahun 1997 dan 1999 menunjukkan bahwa mortalitas global dari tembakau kemungkinan akan meningkat dari sekitar 4 (empat) juta kematian dalam setahun pada tahun 1998 menjadi kurang lebih 10 (sepuluh) juta dalam setahun di tahun 2030, di mana 7 (tujuh) juta di antaranya terjadi di negara-negara berkembang. Setengah dari kematian ini akan terjadi pada kelompok usia 35-69 tahun, dengan rata-rata kehilangan masa hidup 20-25 tahun.⁷

Rokok merupakan hasil olahan tembakau termasuk cerutu atau bentuk lainnya yang dihasilkan dari tanaman *Nicotiana Tabacum*, *Nicotiana Rustica* dan spesies lainnya atau sintetisnya yang mengandung nikotin dan tar, dengan atau tanpa bahan tambahan.⁸ Zat-zat yang terkandung di dalam sepuntung rokok antara lain Nikotin, Tar, Gas Karbon Mono Oksida (CO) dan zat beracun lainnya merupakan zat racun yang berbahaya dan dapat mengakibatkan berbagai penyakit antara lain kanker, penyakit jantung, impotensi, gangguan kehamilan dan janin.

⁶ Nusantaraku, 2009, *10 Negara dengan Jumlah Perokok Terbesar di Dunia* (online), <http://nusantaranews.wordpress.com/2009/05/31/10-negara-jumlah-perokok-terbesar-di-dunia/> Diakses tanggal 5 Desember 2010.

⁷ Faisal Nafis, Novi Nuryanti, Siti Nurmaryam, *Ratifikasi Framework Convention on Tobacco Control (FCTC) Sebagai Langkah Terbaik dalam Mengendalikan Tembakau di Indonesia*, Program Kreativitas Mahasiswa, Bogor, Institut Pertanian Bogor, 2009, hal 1.

⁸ Pasal 1 Angka 1 Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2003 Tentang Pengamanan Rokok bagi Kesehatan.

Dampak buruk dari rokok bukan hanya berdampak terhadap si perokok saja, tetapi juga berdampak buruk bagi orang di sekitarnya yang tidak ikut merokok. Bagi orang yang tidak merokok, apabila terkena paparan asap rokok secara terus menerus, akan menerima resiko lebih tinggi untuk terkena kanker paru-paru, jantung, dan kanker lain. Bagi bayi dan anak-anak yang terkena paparan asap rokok, akan terkena *bronkhitis*, *pneumonia*, infeksi telinga dan kelambatan pertumbuhan paru-paru.⁹ Selain itu, bayi-bayi yang lahir dari ibu perokok, seringkali lahir dengan berat badan yang rendah, menghadapi risiko tinggi terjangkit penyakit pernapasan, dan menghadapi risiko “sindrom bayi meninggal secara mendadak” (*sudden death syndrome*) yang lebih tinggi dibandingkan dengan bayi-bayi yang lahir dari ibu bukan perokok.¹⁰

Merokok merupakan hak asasi setiap manusia, namun tidak merokok dan tidak ikut terkena dampak dari rokok maupun asap rokok juga merupakan hak asasi manusia yang memilih untuk tidak merokok dan memilih untuk hidup sehat. Lingkungan yang sehat juga merupakan hak asasi manusia yang dijamin oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pasal 28H ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyebutkan, bahwa:

“Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan.”

⁹ Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Pengendalian Dampak Produk Tembakau Terhadap Kesehatan.

¹⁰ Frank J. Chaloupka, 1999, *Curbing the Epidemic: Governments and the Economics of Tobacco Control*, ***Meredam Wabah: Pemerintah dan Aspek Ekonomi Pengawasan Tembakau***, Terjemahan oleh Sri Moertiningsih Adioetomo, 2000, hal 3.

Hak dasar ini tidak boleh dilanggar oleh siapa pun serta harus dijunjung tinggi dan dihormati agar setiap orang dapat menikmati kehidupannya dengan sejahtera. Oleh karena itu, dapat dikatakan bahwa merokok di tempat umum justru melanggar hak orang lain untuk menikmati udara bersih dan lingkungan yang bersih dan sehat, bebas dari polusi asap rokok.¹¹

Dalam Pasal 25 Ayat 1 *The Universal Declaration of Human Rights* 1948 (Deklarasi Umum Hak Asasi Manusia 1948) juga menyatakan, bahwa:

*“Everyone has the right to a standard of living adequate for the health and well-being of himself and of his family, including food, clothing, housing and medical care and necessary social services, and the right to security in the event of unemployment, sickness, disability, widowhood, old age or other lack of livelihood in circumstances beyond his control”.*¹²

Artinya, setiap orang mempunyai hak atas taraf hidup yang menjamin kesehatan dan kesejahteraan untuk dirinya dan keluarganya, termasuk pangan, pakaian, perumahan dan perawatan kesehatannya serta pelayanan sosial yang diperlukan, dan berhak atas jaminan pada saat menganggur, menderita sakit, cacat, menjadi janda, mencapai usia lanjut atau mengalami kekurangan mata pencarian yang lain karena keadaan yang berada di luar kekuasaannya.

Pasal 25 Deklarasi Umum Hak Asasi Manusia tersebut kemudian ditegaskan kembali dalam Pasal 12 Ayat 1 *International Covenant on*

¹¹ Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Pengendalian Dampak Produk Tembakau Terhadap Kesehatan.

¹² Pasal 25 Ayat 1 *The Universal Declaration of Human Rights* 1948.

Economic, Social and Cultural Rights 1966 (Kovenan Internasional Hak-hak Ekonomi, Sosial dan Budaya 1966) yang berbunyi:

“The States Parties to the present Covenant recognize the right of everyone to the enjoyment of the highest attainable standard of physical and mental health”.¹³

Artinya, negara pihak dalam *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights 1966* (Kovenan Internasional Hak-hak Ekonomi, Sosial dan Budaya 1966) mengakui hak setiap orang untuk menikmati standar tertinggi yang dapat dicapai atas kesehatan fisik dan mental.

Kepedulian masyarakat internasional terhadap kesehatan seluruh dunia, konsekuensi sosial, ekonomi dan lingkungan yang berkaitan dengan konsumsi tembakau dan paparan asap rokok semakin meningkat. Dalam upaya pengendalian epidemi tembakau, *World Health Organization* (WHO) sebagai organisasi internasional yang bergerak di bidang kesehatan bersama dengan negara-negara anggotanya melakukan perundingan-perundingan untuk menanggulangi masalah tembakau dan penggunaan tembakau. Pada tanggal 21 Mei 2003 di Geneva Swiss, *World Health Organization* (WHO) dan negara anggotanya sepakat untuk mengadopsi Konvensi Kerangka Kerja Pengendalian Tembakau atau yang dinamakan *Framework Convention on Tobacco Control*, 2005 (untuk selanjutnya disebut FCTC).

FCTC merupakan perwujudan dari *The Universal Declaration of Human Rights* 1948 (Deklarasi Umum Hak Asasi Manusia 1948) dan *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights 1966*

¹³ Pasal 12 Ayat 1 *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights 1966*.

(Kovenan Internasional Hak-hak Ekonomi, Sosial dan Budaya 1966). Lebih dari seratus lima puluh negara anggota *World Health Organization* (WHO), baik negara maju maupun negara berkembang yang berpartisipasi dalam FCTC dengan ikut menandatangani dan meratifikasi maupun melalui penerimaan, persetujuan, konfirmasi formal atau akses. Namun Indonesia merupakan satu-satunya negara di kawasan Asia Pasifik yang belum meratifikasi FCTC.

Dalam pertemuan-pertemuan *Intergovernmental Negotiating Body* (INB) sebanyak enam kali di Geneva, Pemerintah Indonesia yang diwakili oleh Departemen Kesehatan yang kini menjadi Kementerian Kesehatan, Departemen Luar Negeri kini menjadi Kementerian Luar Negeri, Departemen Perindustrian dan Perdagangan kini menjadi Kementerian Perindustrian dan Perdagangan, Departemen Keuangan kini menjadi Kementerian Keuangan, dan Badan Pengawas Obat dan Makanan selalu hadir dan berperan aktif dalam pertemuan tersebut. Indonesia juga termasuk negara yang ikut menyusun dan menjadi kontributor aktif bagi lahirnya FCTC. Namun pada waktu konvensi dibuka untuk proses penandatanganan atau ratifikasi, Indonesia ternyata memilih untuk tidak ikut menandatangani ataupun meratifikasi konvensi tersebut. Dengan ikut menandatangani FCTC, Indonesia telah memiliki itikad baik atau komitmen moral terhadap konvensi ini walaupun nantinya belum melakukan proses ratifikasi seperti yang diminta dalam konvensi tersebut.

Sampai saat penelitian ini dibuat, Pemerintah Indonesia masih belum ada indikasi untuk terikat pada *Framework Convention on Tobacco Control*.

Apa yang menjadi pertimbangan hukumnya? Sementara negara lain yang telah ikut menandatangani dan meratifikasi atau ada itikad baik untuk terikat pada Konvensi tersebut, industri tembakaunya masih tetap bisa bertahan. Lalu apa implikasi hukumnya bagi Indonesia dengan tidak terikat pada *Framework Convention on Tobacco Control*? Untuk itu penulis ingin meneliti tentang Implikasi Hukum Terhadap Tidak Terikatnya Negara Republik Indonesia dalam *Framework Convention On Tobacco Control* 2005 (Ditinjau Dari Hukum Perjanjian Internasional).

B. RUMUSAN MASALAH

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan sebelumnya, maka dalam penelitian ini penulis merumuskan permasalahan sebagai berikut:

1. Apa yang menjadi pertimbangan yuridis Negara Republik Indonesia belum meratifikasi Kerangka Kerja Konvensi Pengendalian Tembakau 2005 (*Framework Convention on Tobacco Control* 2005)?
2. Apa implikasi hukum bagi Negara Republik Indonesia dengan tidak terikat pada Kerangka Kerja Konvensi Pengendalian Tembakau 2005 (*Framework Convention on Tobacco Control* 2005)?

C. TUJUAN PENULISAN

Tujuan dari penulisan ini adalah untuk memahami dan menelaah suatu permasalahan. Berdasarkan pada rumusan masalah di atas maka tujuan dari penulisan ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mendeskripsikan dan menganalisis apa yang menjadi pertimbangan yuridis Negara Republik Indonesia belum meratifikasi Konvensi Internasional Pengendalian Tembakau (*Framework Convention on Tobacco Control*).
2. Untuk mendeskripsikan apa implikasi hukum dengan tidak terikatnya Negara Republik Indonesia pada *Framework Convention on Tobacco Control*.

D. MANFAAT PENULISAN

Ada pun manfaat dari penulisan ini adalah untuk menguraikan dan menjelaskan tentang kegunaan dari penulisan ini, yang mana dibedakan menjadi dua, yaitu manfaat secara teoritis dan praktis.

1. Manfaat Teoritis

Hasil dari penulisan penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat dan/atau menambah kontribusi dalam pengembangan keilmuan di bidang Ilmu Hukum pada umumnya, dan khususnya pada bidang Hukum Internasional, yang berkaitan dengan ratifikasi suatu konvensi dan pengaruhnya bagi hukum nasional.

2. Manfaat Praktis

a. Bagi Mahasiswa

Dapat mengetahui berbagai macam fenomena dan perkembangan hukum baru yang belum diatur secara khusus dalam perangkat hukum internasional maupun hukum nasional. Dalam hal ini mengenai

pertimbangan yuridis dan implikasi hukum tidak terikatnya Negara Republik Indonesia pada *Framework Convention on Tobacco Control*.

b. Bagi Pemerintah

- 1) Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi referensi kajian bagi Pemerintah sebagai sumber pertimbangan bahan pengambilan kebijakan hukum dalam hal peratifikasian *Framework Convention on Tobacco Control (FCTC)* dan implikasi hukumnya bagi Indonesia, dengan membuat sebuah kebijakan yang tidak merugikan masyarakat maupun pengusaha dan petani tembakau dalam upaya meningkatkan kualitas kesehatan masyarakat Indonesia, terutama remaja dan anak-anak.
- 2) Penelitian ini diharapkan pula dapat memberi sumbangan pengetahuan mengenai proses atau prosedur ratifikasi suatu perjanjian internasional.

c. Bagi Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM)

Hasil penelitian ini diharapkan dapat pula memberikan semangat baru bagi para aktivis kesehatan atau Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) yang bergerak atau peduli pada bidang kesehatan, dalam usahanya memperjuangkan hak konsumen atau hak masyarakat untuk meningkatkan standar kesehatan yang layak terutama bagi remaja dan anak-anak sebagai generasi mendatang.

d. Bagi Akademisi Lainnya serta Masyarakat

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi serta pengetahuan baru bagi masyarakat mengenai suatu permasalahan hukum atau implikasi hukum yang mungkin timbul dalam hal peratifikasian suatu perjanjian internasional atau Konvensi internasional yaitu *Framework Convention on Tobacco Control (FCTC)* oleh Negara Republik Indonesia menurut hukum internasional, serta dapat menjadi referensi yang bermanfaat bagi kalangan akademis lainnya yang mempunyai perhatian yang sama terutama pada studi keilmuan hukum internasional.

e. Bagi Penulis

Penelitian ini juga diharapkan dapat menjadi acuan bagi penulis sendiri untuk mengasah kemampuan penulis dalam menganalisis suatu permasalahan hukum atau implikasi hukum dalam peratifikasian suatu Konvensi Internasional oleh Pemerintah Negara Republik Indonesia.

E. SISTEMATIKA PENULISAN

BAB I : PENDAHULUAN

Dalam bab pendahuluan, akan diuraikan mengenai Latar Belakang pengangkatan permasalahan yang mendorong penulis memilih judul penelitian ini, kemudian dilanjutkan dengan Rumusan Masalah, Tujuan dan Manfaat dari Penelitian ini yang diakhiri dengan Sistematika Penulisan.

BAB II : TINJAUAN PUSTAKA

Bab ini menguraikan tentang Kajian Pustaka yang akan digunakan untuk menganalisa dan menyelesaikan permasalahan dalam penelitian ini. Dalam Tinjauan Pustaka ini akan diuraikan mengenai teori-teori serta asas-asas hukum internasional, latar belakang dibentuknya *Framework Convention on Tobacco Control (FCTC)* serta sumber-sumber primer hukum internasional yang berkaitan dengan rumusan permasalahan yang diangkat.

BAB III : METODOLOGI PENELITIAN

Bab ini menguraikan tentang cara pelaksanaan penelitian, mulai dari Metode Penelitian, Jenis penelitian dan pengertiannya menurut beberapa ahli, sumber Bahan Hukum (Bahan Hukum Primer, Bahan Hukum Sekunder dan Bahan Hukum Tersier), serta Metode Pengumpulan Bahan Hukum.

BAB IV : HASIL DAN PEMBAHASAN

Bab ini berisi tentang pembahasan mengenai permasalahan yang dikaji dalam penelitian ini. Pembahasan ini terdiri dari dua sub bab yaitu yang pertama adalah dasar pertimbangan yuridis Pemerintah Negara Republik Indonesia belum meratifikasi *Framework Convention on Tobacco Control (FCTC)* dan bab kedua mengenai implikasi hukum tidak terikatnya Negara Republik Indonesia pada *Framework Convention on Tobacco Control (FCTC)*.

BAB V : PENUTUP

Sebagai penutup, dalam bab ini akan dibahas mengenai kesimpulan atas keseluruhan pembahasan penelitian ini dengan disertai saran-saran dari penulis yang diharapkan dapat berguna bagi pihak-pihak yang berkepentingan dengan adanya penelitian ini.



BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Teori-Teori Hubungan Hukum Internasional dan Hukum Nasional

Dalam teori terdapat dua pandangan tentang hukum internasional, yaitu pandangan yang dinamakan *voluntarisme*, yang mendasarkan berlakunya hukum internasional ini pada kemauan negara, dan pandangan *objektivis* yang menganggap ada dan berlakunya hukum internasional ini lepas dari kemauan negara.¹⁴ Adanya perbedaan pandangan tersebut kemudian membawa akibat yang berbeda pula. Sudut pandangan yang pertama akan mengakibatkan adanya hukum internasional dan hukum nasional sebagai dua satuan yang perangkat hukum yang hidup berdampingan dan terpisah, sedangkan pandangan objektivis menganggapnya sebagai dua bagian dari satu kesatuan perangkat hukum.¹⁵

Dengan adanya perbedaan pandangan tersebut kemudian dikenal ada dua teori utama mengenai hubungan hukum internasional dan hukum nasional, yaitu teori monisme dan teori dualisme. Namun seiring dengan perkembangan, terdapat satu teori lagi yaitu teori campuran antara teori monisme dan teori dualisme.

a. Teori Monisme

¹⁴ Mochtar Kusumaatmadja dan Etty R. Agoes, *Pengantar Hukum Internasional*, Alumni, Bandung, 2003, hal 56.

¹⁵ *Ibid.*

Menurut teori monisme, hukum internasional dan hukum nasional merupakan dua aspek yang sama dari satu sistem hukum umumnya.¹⁶ Akibat dari pandangan monisme ialah bahwa antara dua perangkat ketentuan hukum ini mungkin ada hubungan hirarki.¹⁷ Persoalan hirarki ketentuan hukum nasional dan ketentuan hukum internasional membawa beberapa perbedaan pandangan dalam aliran monisme yaitu paham monisme dengan primat hukum nasional dan paham monisme dengan primat hukum internasional.

Dalam pandangan monisme dengan primat hukum nasional, hukum internasional itu tidak lain dari merupakan lanjutan hukum nasional, atau tidak lain dari hukum nasional untuk urusan luar negeri, atau *auszeres Staatsrecht*.¹⁸ Paham monisme dengan primat hukum nasional memiliki beberapa kelemahan, antara lain paham ini terlalu memandang hukum yang hanya bersumber pada hukum perjanjian internasional saja. Kelemahan kedua ialah bahwa pada hakekatnya pendirian paham kaum monisme dengan primat hukum nasional merupakan penyangkalan terhadap adanya hukum internasional yang mengikat negara.¹⁹ Dalam hal ini paham monisme dengan

¹⁶ J. G. Starke, 1989, Introduction to International Law, ***Pengantar Hukum Internasional Edisi Kesepuluh (jilid 1)***, Terjemahan oleh Bambang Iriana Djajaatmadja, Jakarta, Sinar Grafika, hal 96.

¹⁷ Mochtar Kusumaatmadja dan Etty R. Agoes, *op. cit.*, hal 60.

¹⁸ *Ibid*, hal 61.

¹⁹ *Ibid*.

primat hukum nasional tidak jauh berbeda dengan paham dualisme.

Dalam pandangan monisme dengan primat hukum internasional, hukum nasional tunduk pada hukum internasional dan pada hakekatnya berkekuatan mengikatnya berdasarkan suatu pendelegasian wewenang dari hukum internasional.²⁰

Pandangan monisme dengan primat hukum internasional ini tidak lepas dari kelemahan-kelemahan. Pandangan bahwa hukum nasional yang tunduk dan bergantung pada hukum internasional termasuk juga kekuatan berlakunya membawa pandangan bahwa hukum internasional telah ada lebih dahulu dari hukum nasional. Hal ini bertentangan dengan kenyataan sejarah bahwa hukum nasional ada sebelum adanya hukum internasional. Pandangan bahwa kekuatan mengikat hukum nasional diperoleh dari hukum internasional atau bahwa hukum nasional merupakan suatu derivasi dari hukum internasional juga tidak dapat dipertahankan.²¹

b. Teori Dualisme

Hukum internasional dan hukum nasional merupakan dua sistem hukum yang sama sekali berbeda, hukum internasional mempunyai suatu karakter yang berbeda secara *intrinsic*

²⁰ *Ibid*, hal 62.

²¹ *Ibid*, hal 63.

(*intrinsically*) dari hukum nasional.²² Menurut paham dualisme yang bersumber pada teori bahwa daya ikat hukum internasional bersumber pada kemauan negara, hukum internasional dan hukum nasional merupakan dua sistem atau perangkat hukum yang terpisah satu dari yang lainnya.²³ Berikut merupakan beberapa alasan penting yang dikemukakan oleh penganut dualisme:

- (1) Sumber hukum, paham ini berpandangan bahwa hukum nasional dan hukum internasional mempunyai sumber yang berlainan, hukum nasional bersumber pada kemauan negara, sedangkan hukum internasional bersumber pada kemauan bersama masyarakat negara;
- (2) Subjek hukum, paham ini berpandangan bahwa subjek hukum dari hukum nasional ialah orang perorangan baik dalam apa yang dinamakan hukum perdata maupun hukum publik, sedangkan subjek hukum internasional ialah negara;
- (3) Struktur hukum lembaga yang diperlukan untuk melaksanakan hukum dalam kenyataannya seperti mahkamah dan organ eksekutif hanya ada dalam bentuk yang sempurna dalam lingkungan hukum nasional. Dalam kenyataan ketentuan hukum nasional tetap berlaku secara

²² J. G. Starke, *loc. cit.*,

²³ Mochtar Kusumaatmadja dan Etty R. Agoes, *op. cit.*, hal 57.

efektif sekalipun bertentangan dengan ketentuan hukum internasional.²⁴

Pandangan dualisme ini mempunyai beberapa akibat yang penting antara lain sebagai berikut:

- (1) kaidah-kaidah dari perangkat hukum yang satu tidak mungkin bersumber atau berdasar pada perangkat hukum yang lain;
- (2) tidak mungkin ada pertentangan antara kedua perangkat hukum yaitu hukum nasional dan hukum internasional, yang mungkin hanya penunjukkan (*renvoi*) saja.
- (3) ketentuan hukum internasional memerlukan transformasi menjadi hukum nasional sebelum dapat berlaku dalam lingkungan hukum nasional.²⁵

Berbagai alasan yang dikemukakan oleh penganut dualisme apabila dikaji secara benar terdapat berbagai kelemahan di dalamnya.

B. Tinjauan Umum mengenai Hukum Perjanjian Internasional

1. Pengertian Umum Perjanjian Internasional

Perjanjian Internasional merupakan salah satu sumber hukum internasional yang memiliki arti penting dalam suatu hubungan internasional. Pasal 38 Ayat (1) *International Court Justice Statute*

²⁴ *Ibid*, hal 57-58.

²⁵ *Ibid*, hal 58.

1945 memberikan pengertian mengenai perjanjian internasional, pasal tersebut berbunyi :

- 1) *The court, whose function is to decide in accordance with international law disputes as are submitted to it, shall apply:*
 - a *international conventions, whether general or particular, establishing rules expressly recognized by the contesting states;*
 - b *international custom, as evidence of a general practice accepted as law;*
 - c *the general principles of law recognized by civilized nations;*
 - d *subject to the provisions of Article 59, judicial decisions and the teachings of the most highly qualified publicists of the various nations, as subsidiary means for the determination of rules of law.*²⁶

Kelima sumber hukum internasional tersebut di atas merupakan sumber hukum yang terpenting, namun dalam hubungan internasional yang bersifat rutin dan semakin kompleks, perjanjian internasional merupakan sumber hukum internasional yang terpenting. Perjanjian internasional dibuat dengan tujuan agar perbedaan atau konflik kepentingan antarnegara (ekonomi, sosial, budaya, dan sebagainya) dapat diselesaikan dengan baik oleh negara-negara yang terikat dalam perjanjian internasional.

²⁶ Pasal 38 Ayat (1) *International Court Justice Statute* 1945.

Mahkamah di dalam memutuskan sengketa-sengketa sesuai dengan hukum internasional akan menggunakan:

- a Perjanjian-perjanjian (konvensi-konvensi) internasional, baik yang bersifat umum maupun khusus, yang mengandung ketentuan-ketentuan hukum yang diakui secara tegas oleh negara-negara yang bersengketa;
- b Kebiasaan-kebiasaan internasional, sebagai bukti daripada suatu kebiasaan umum yang telah diterima sebagai hukum;
- c Prinsip-prinsip hukum umum yang diakui oleh negara-negara beradab;
- d Keputusan pengadilan dan pendapat para ahli terkemuka dari berbagai negara sebagai sumber tambahan hukum internasional.

Berdasarkan *Article 2 (1) (a) Vienna Convention of the Law of Treaties* (Konvensi Wina tentang Hukum Perjanjian Tahun 1969) tentang Hukum Perjanjian:

*“treaty” means an international agreement concluded between States in written form and governed by international law, whether embodied in a single instrument or in two or more related instruments and whatever its particular designation.*²⁷

Pengertian perjanjian internasional berdasarkan *Vienna Convention of the Law of Treaties* (Konvensi Wina tentang Hukum Perjanjian Tahun 1969) tersebut, atau yang biasa dikenal dengan istilah *treaty* adalah suatu perjanjian internasional ditutup di antara negara-negara di dalam bentuk tertulis dan diatur oleh hukum internasional, baik dalam satu instrument tunggal atau dalam dua atau lebih instrument yang berhubungan dan apapun nama instrument tersebut.²⁸

Dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia, mengenai hukum perjanjian internasional sebenarnya sudah diatur dalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang Hukum Perjanjian Internasional. Namun Undang-Undang tersebut hanya mengatur hal-hal pokok saja dari apa yang sudah diatur dalam *Vienna Convention of the Law of Treaties* (Konvensi Wina tentang Hukum Perjanjian Tahun 1969). Pasal 1 butir 1 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang

²⁷ Pasal 2 Ayat 1 huruf (a) *Vienna Convention on the Law of Treaties 1969*.

²⁸ Wasito, *Konvensi-Konvensi Wina tentang Hubungan Diplomatik, Hubungan Konsuler dan Hukum Perjanjian/Traktat*, Andi Offset, Yogyakarta, 1984, hal 150.

Hukum Perjanjian Internasional memberikan definisi mengenai perjanjian internasional, yaitu “perjanjian, dalam bentuk dan nama tertentu, yang diatur dalam hukum internasional yang dibuat secara tertulis serta menimbulkan hak dan kewajiban di bidang hukum publik”.²⁹

Mochtar Kusumaatmaja mendefinisikan perjanjian internasional sebagai suatu perjanjian yang diadakan antara anggota masyarakat bangsa-bangsa dan bertujuan untuk mengakibatkan akibat hukum tertentu.³⁰ Perjanjian internasional adalah semua perjanjian yang dibuat oleh negara sebagai salah satu subjek hukum internasional, yang diatur oleh hukum internasional dan berisikan ikatan-ikatan yang mempunyai akibat-akibat tertentu.³¹

Perjanjian internasional selain memiliki banyak definisi, juga memiliki banyak istilah namun masih tetap dalam satu kesatuan. Selain dikenal dengan istilah traktat (*treaty*), perjanjian internasional juga dikenal dengan istilah-istilah berikut ini: Konvensi (*Convention*); Protokol; Perjanjian (*Agreement*); Persetujuan (*Arrangement*); Proses-Verbal; Statuta (*Statute*); Deklarasi (*Declaration*); *Modus Vivendi*; Pertukaran Nota (*Exchange of Notes* atau *Exchange of Letter*); *Final*

²⁹ Pasal 1 butir 1 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang Hukum Perjanjian Internasional.

³⁰ Mochtar Kusumaatmadja dan Etty R. Agoes, *op. cit.*, hal 117.

³¹ Boer Mauna, *Hukum Internasional, Pengertian Peranan dan Fungsi Dalam Era Dinamika Global*, Alumni, Bandung, 2005, hal 85.

*Act; General Act.*³² Namun dalam suatu perjanjian internasional yang tergolong resmi dan lebih bersifat mengikat, dalam praktiknya istilah yang cukup sering digunakan adalah *treaty* dan Konvensi. Istilah Konvensi biasanya dipakai untuk dokumen yang resmi dan bersifat multilateral, juga mencakup dokumen-dokumen yang dipakai oleh aparat-aparat lembaga internasional.³³

2. Bentuk-Bentuk Perjanjian Internasional³⁴

a. Traktat (*Treaty*)³⁵

Dalam arti sempit adalah perjanjian internasional yang sering dipakai dalam persoalan-persoalan politik, ekonomi, *treaty* dalam arti luas merupakan alat yang paling formal, yang dipakai untuk mencatat perjanjian antara negara yang ketentuan-ketentuannya bersifat menyeluruh.

Tujuan dari *Treaty* adalah untuk meletakkan kewajiban-kewajiban yang mengikat bagi negara-negara peserta, baik secara bilateral maupu multilateral.

b. Konvensi

Istilah Konvensi biasanya dipakai bagi instrumen resmi yang berkarakter multilateral. Istilah ini juga mencakup instrumen-

³² J. G. Starke, 1989, Introduction to International Law, *Pengantar Hukum Internasional Edisi Kesepuluh (jilid 2)*, Terjemahan oleh Bambang Iriana Djajaatmadja, Jakarta, Sinar Grafika, hal 586.

³³ T.May Rudy, *Hukum Internasional 2*, Refika Aditama, Bandung, 2006, hal 123.

³⁴ J. G. Starke, *op. cit.*, hal 586-589.

³⁵ T.May Rudy, *loc. cit.*

instrumen yang dibuat oleh organ-organ lembaga-lembaga internasional.

c. Protokol

Istilah protokol menunjukkan suatu perjanjian yang kurang formal dibandingkan dengan traktat atau konvensi, yang mencakup instrument-instrumen berikut ini:

- (1) Suatu instrumen tambahan dari suatu konvensi dan dirancang oleh para perundang yang sama, terkadang juga disebut Protokol Penandatanganan (*Protocol of Signature*) yang memuat masalah-masalah tambahan seperti penafsiran klausula-klausula tertentu dari konvensi, suatu ketentuan tambahan yang sifatnya kurang penting, klausula-klausula formal yang tidak dimuat dalam konvensi, atau reservasi-reservasi oleh negara penandatanganan tertentu.
- (2) Suatu instrument tambahan pada sebuah konvensi, tetapi dengan karakter dan operasi yang independen.
- (3) Suatu traktat yang sama sekali berdiri sendiri.
- (4) Suatu catatan tentang saling pengertian tertentu yang dicapai, seringkali disebut Proses-Verbal.

d. Perjanjian (*Agreement*)

Perjanjian biasanya dipakai untuk perjanjian dengan ruang lingkup terbatas dan dengan peserta yang lebih sedikit dibandingkan dengan konvensi biasa.

e. Persetujuan (*Arrangement*)

Istilah persetujuan seringkali dipakai untuk suatu transaksi yang bersifat sementara atau temporer.

f. *Proces-Verbal*

Istilah *Proces Verbal* pada mulanya menunjuk kepada kesimpulan dari proseding dan kesimpulan-kesimpulan suatu konferensi diplomatik, tetapi dewasa ini dipakai juga dalam pengertian catatan istilah yang dicapai antar peserta-peserta. Istilah ini juga dipakai untuk mencatat suatu pertukaran atau penyimpanan ratifikasi, atau untuk suatu perjanjian administratif yang kurang begitu penting, atau untuk membuat perubahan kecil pada suatu konvensi. *Proces Verbal* tidak mesti diratifikasi.

g. *Statuta (Statute)*

(1) Suatu himpunan kaidah hukum dasar yang berkaitan dengan fungsi sebuah lembaga internasional, misalnya, *Statuta International Court of Justice* 1945.

(2) Suatu himpunan kaidah yang ditetapkan oleh perjanjian internasional mengenai fungsi suatu ketentuan khusus fi bawah pengawasan internasional, misalnya, *Statuta Sanjak of Alexandretta* 1937.

(3) Suatu instrument tambahan pada konvensi yang menetapkan beberapa pengaturan tertentu yang harus diberlakukan; misalnya, *Statute of Freedom of Transit* yang dilampirkan pada *Convention on Freedom of Transit*, Barcelona 1921.

h. *Deklarasi (Declaration)*

Istilah ini menunjukkan:

- (1) Suatu traktat, misalnya, Deklaration of Paris 1856.
- (2) Suatu instrument formal yang dilampirkan pada suatu traktat atau konvensi yang menafsirkan atau menjelaskan ketentuan-ketentuan traktat atau konvensi itu.
- (3) Suatu perjanjian informal berkenaan dengan suatu masalah yang kurang begitu penting.
- (4) Suatu resolusi oleh sebuah konferensi diplomatic, yang memuat beberapa prinsip atau kebutuhan yang mendesak yang perlu memperoleh perhatian dari semua negara.

Deklarasi ada kemungkinan mesti diratifikasi, mungkin pula tidak.

i. *Modus Vivendi*

Suatu instrument yang mencatat perjanjian internasional yang bersifat temporer atau sementara yang dimaksudkan untuk digantikan oleh suatu persetujuan yang lebih permanen dan lebih rinci.

j. *Pertukaran Nota (Exchange of Notes atau Exchange of Letters)*

Suatu pertukaran nota merupakan cara tidak resmi, yang seringkali dipakai saat ini, dimana negara-negara mencapai kesepakatan mengenai saling pengertian tertentu atau mengakui kewajiban tertentu sebagai mengikat mereka.

k. *Final Act*

Instrument yang mencatat penyelesaian proseding, juga memuat resolusi-resolusi, deklarasi-deklarasi dan rekomendasi-rekomendasi yang dikeluarkan oleh Konferensi yang tidak dimasukkan sebagai ketentuan-ketentuan konvensi. Terkadang *Final Act* juga memuat penafsiran-penafsiran atas ketentuan-ketentuan dalam instrument resmi yang dikeluarkan oleh suatu konferensi.

1. *General Act*

General Act merupakan sebuah traktat, tetapi sifatnya mungkin resmi mungkin juga tidak resmi.

3. **Asas-Asas Hukum Perjanjian Internasional**

Dalam pembuatan sebuah perjanjian internasional, harus bisa memperhatikan dan berpedoman pada asas-asas hukum perjanjian internasional. Asas-asas penting yang harus diperhatikan dan tidak boleh diabaikan dalam pembuatan suatu perjanjian internasional adalah sebagai berikut:

a. Prinsip Menghormati Kedaulatan Teritorial Suatu Negara

Prinsip ini berkaitan erat dengan teori kedaulatan negara. Teori kedaulatan negara sendiri adalah teori yang menekankan pada prinsip kedaulatan (*state sovereignty*) dan yurisdiksi negara.³⁶ Suatu negara yang berdaulat memiliki pengertian bahwa negara tersebut mempunyai kekuasaan tertinggi³⁷ yang terbatas pada batas

³⁶Eddy Pratomo, *Hukum Perjanjian Internasional: Pengertian, Status Hukum dan Ratifikasi*, Alumni, Bandung, 2011, hal 23.

³⁷ Mochtar Kusumaatmadja dan Etty R. Agoes, *op. cit.*, hal 16.

wilayah negara yang mempunyai kekuasaan itu dan kekuasaan itu berakhir di mana kekuasaan suatu negara lain dimulai³⁸. Negara yang berdaulat merupakan suatu negara yang merdeka (yang satu bebas dari yang lainnya), dan merupakan negara yang mempunyai derajat yang sama antara satu negara dengan negara lainnya (prinsip persamaan derajat (*equality*))³⁹. Dalam kaitannya dengan hukum perjanjian internasional, suatu negara yang berdaulat dapat memutuskan untuk menyetujui atau menolak mengikatkan diri pada suatu perjanjian internasional. Negara-negara di dunia tidak dapat memaksakan kekuatan dan kehendaknya terhadap negara tersebut untuk mengikatkan dirinya pada suatu perjanjian internasional.

b. *Free Consent*

Asas *Free Consent* berkaitan erat dengan teori kedaulatan negara. Asas ini dilandaskan pada kebebasan para pihak dalam menyatakan apa yang merupakan kehendaknya masing-masing. Para pihak yang terlibat dalam perjanjian internasional mempunyai kebebasan untuk terikat atau tidak terikat pada suatu perjanjian internasional. Suatu perjanjian internasional yang disepakati oleh para pihak yang tidak didasarkan atas asas *free consent*, misalnya karena adanya tekanan ataupun paksaan dari pihak lainnya, akan dapat menimbulkan akibat hukum, seperti batalnya (*void*) ataupun

³⁸ *Ibid.*, hal 18.

³⁹ *Ibid.*, hal 19.

tidak sahnya perjanjian tersebut.⁴⁰ Karena merupakan kesepakatan, maka dasar hukum dari kewajiban untuk terikat adalah kehendak masing-masing pihak disesuaikan dengan ketentuan nasional masing-masing pihak, sebagaimana yang ditulis Harjono dalam bukunya *Perjanjian Internasional dalam Sistem UUD 1945*.⁴¹

c. *Good Faith dan Mutual Trust*

Dalam suatu perjanjian internasional, para pihak harus selalu memperhatikan asas itikad baik (*good faith*) agar perjanjian internasional tersebut dapat berjalan dan terlaksana dengan baik kedepannya. Asas itikad baik harus diperhatikan mulai dari pendekatan informal dan dilanjutkan dengan langkah formal berupa perundingan, penerimaan, pengontetikan, pengikatan diri, pemberlakuan, pelaksanaannya, sampai dengan yang paling akhir, yakni berakhirnya suatu perjanjian internasional dengan segala masalah-masalah hukum yang ditinggalkannya.⁴² Asas atau prinsip itikad baik juga dinyatakan dalam Pasal 2 Ayat (2) Piagam PBB, bahwa:

“All Members, in order to ensure to all of them the rights and benefits resulting from membership, shall full in good faith

⁴⁰ I Wayan Parthiana, *Hukum Perjanjian Internasional Bagian 2*, CV. Mandar Maju, Bandung, 2005, hal 262.

⁴¹ Dewa Ayu Putu Shandra Dewi, *Kajian Yuridis Arti Penting Negara Republik Indonesia Meratifikasi International Convention On The Protection Of The Rights Of All Migrant Workers And Members Of Their Families, 1990 (Ditinjau Dari Perspektif Ketenagakerjaan Indonesia)*, Skripsi tidak diterbitkan, Malang, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, 2010, hal 16.

⁴² I Wayan Parthiana, *loc. cit.*

the obligations assumed by them in accordance with the present Charter."⁴³

Artinya bahwa semua negara harus melaksanakan dengan itikad baik semua kewajiban-kewajiban sesuai dengan Piagam.⁴⁴

d. *Pacta Sunt Servanda*

Dalam Pasal 26 *Vienna Convention of the Law of Treaties* (Konvensi Wina tentang Hukum Perjanjian Tahun 1969) secara eksplisit menegaskan bahwa:

*"Every treaty in force is binding upon the parties to it and must be performed by them in good faith"*⁴⁵

Asas *pacta sunt servanda* berkaitan erat dengan asas itikad baik (*good faith*), yakni kewajiban para pihak untuk menaati dan melaksanakan ketentuan perjanjian (*asas pacta sunt servanda*).⁴⁶

e. *Pacta Tertiis Nec Nocent Nec Prosunt*

Asas *pacta tertiis nec nocent nec prosunt* dapat ditemukan dalam *Article 34 Vienna Convention of the Law of Treaties* (Konvensi Wina tentang Hukum Perjanjian Tahun 1969):

⁴³ Moore, JR., John Allphin & Pubantz Jerry, *Encyclopedia of the United Nations Second Edition*, Facts on File, New York, 2008, hal 527.

⁴⁴ Boer Mauna, *op. cit.*, hal 135.

⁴⁵ Pasal 26 *Vienna Convention on the Law of Treaties 1969*.

Setiap perjanjian berlaku mengikat terhadap pihak-pihak pada perjanjian itu dan harus dilaksanakan dengan itikad baik.

⁴⁶ I Wayan Parthiana, *op. cit.*, hal 262-263.

*"A treaty does not create either obligations or rights for a third State without its consent."*⁴⁷

Asas ini mengandung makna bahwa suatu perjanjian internasional hanya memberikan hak dan membebani kewajiban terhadap para pihak yang terikat pada perjanjian itu, atau dengan kata lain suatu perjanjian internasional tidak memberikan hak maupun kewajiban kepada pihak ketiga, kecuali jika pihak ketiga itu menyetujuinya.⁴⁸

f. *Non-Retroactive*

Asas tidak berlaku surut ditegaskan dalam *Article 28 Vienna Convention of the Law of Treaties* (Konvensi Wina tentang Hukum Perjanjian Tahun 1969):

*"Unless a different intention appears from the treaty or is otherwise established, its provisions do not bind a party in relation to any act or fact which took place or any situation which ceased to exist before the date of the entry into force of the treaty with respect to that party."*⁴⁹

Asas ini tidak bersifat absolut, suatu perjanjian internasional masih dimungkinkan untuk diberlakukan surut jika maksud yang

⁴⁷ Pasal 34 *Vienna Convention on the Law of Treaties 1969*.

Suatu perjanjian tidak menciptakan baik hak maupun kewajiban bagi Negara ketiga tanpa persetujuan darinya.

⁴⁸ I Wayan Parthiana, *op. cit.*, hal. 263.

⁴⁹ Pasal 28 *Vienna Convention on the Law of Treaties 1969*.

Tanpa maksud-maksud yang lain muncul dari perjanjian atau dengan cara lain ternyata, ketentuan-ketentuan perjanjian tidak mengikat suatu pihak dalam hubungan dengan suatu perbuatan atau kenyataan yang terjadi atas suatu keadaan yang berakhir sebelum tanggal berlakunya perjanjian terhadap pihak tersebut.

sebaliknya tampak atau tersimpulkan dari perjanjian internasional itu sendiri, atau secara tegas dinyatakan demikian.⁵⁰

4. Tahap-Tahap Pembuatan Perjanjian Internasional

Dengan berpedoman pada asas-asas hukum perjanjian internasional di atas, maka dapat memaksimalkan pembentukan sebuah perjanjian internasional yang baik bagi para pihak yang membuat kesepakatan di dalamnya. Selain harus berpedoman pada asas-asas hukum perjanjian internasional, tahapan-tahapan dalam pembentukan sebuah perjanjian internasional juga harus diperhatikan.

Dalam praktiknya dulu, pembentukan sebuah perjanjian internasional dibagi menjadi dua kelompok, yaitu perjanjian internasional yang pembentukannya melalui tiga tahap dan perjanjian internasional yang pembentukannya melalui dua tahap. Kelompok pertama yaitu perjanjian internasional yang pembentukannya melalui tiga tahap terdiri dari tahap perundingan, penandatanganan dan ratifikasi. Sedangkan pada kelompok kedua yaitu perjanjian internasional yang pembentukannya melalui dua tahap terdiri dari tahap perundingan dan penandatanganan saja tanpa ada tahap ratifikasi.

Pembentukan perjanjian dengan tiga tahap biasa digunakan untuk perjanjian internasional yang sifatnya penting dan memerlukan persetujuan dari badan yang memiliki hak untuk mengadakan perjanjian (*treaty making power*), sedangkan perjanjian dengan dua

⁵⁰ I Wayan Parthiana, *op. cit.*, hal. 264.

tahap yang sifatnya lebih sederhana diadakan untuk perjanjian yang tidak begitu penting dan memerlukan penyelesaian yang cepat seperti misalnya perjanjian perdagangan yang berjangka pendek.⁵¹ Perjanjian yang sifatnya penting dan melalui tiga tahap biasa dikenal dengan istilah perjanjian internasional, sedangkan untuk perjanjian yang lebih sederhana dengan melalui dua tahap biasa dikenal dengan istilah persetujuan.

Secara umum, pembentukan atau tahapan dalam membuat suatu perjanjian internasional dapat dilakukan melalui tiga tahap, yaitu:

- a. Perundingan (*Negotiation*)
- b. Penandatanganan (*Signature*)
- c. Pengesahan atau Ratifikasi (*Ratification*)

Dalam pembuatan perjanjian internasional, tahap-tahap tersebut di atas harus dilakukan secara berurutan oleh negara-negara yang akan membuat perjanjian. Mulai dari perundingan, penandatanganan dan pengesahannya. Berdasarkan *Vienna Convention of the Law of Treaties* (Konvensi Wina tentang Hukum Perjanjian Tahun 1969) tentang Hukum Perjanjian, selain dengan ratifikasi (*ratification*), pengesahan suatu perjanjian internasional dapat pula dilakukan dengan *acceptance, approval and accession*. Namun dalam suatu perjanjian internasional, dalam bentuk pengesahannya seringkali menggunakan ratifikasi (*ratification*).

⁵¹ Mochtar Kusumaatmadja dan Etty R. Agoes, *op. cit.*, hal. 119.

Di bawah ini merupakan penjelasan dari setiap tahap-tahap pembuatan perjanjian internasional, yaitu:

a. Perundingan (*Negotiation*)

Tahap perundingan merupakan tahapan awal dan tahapan penting dalam membuat perjanjian internasional. Pada tahap ini, setiap negara yang akan mengadakan suatu perjanjian tertentu, baik perjanjian internasional secara bilateral maupun perjanjian internasional secara multilateral harus berunding terlebih dahulu untuk membahas atau menentukan suatu persoalan. Persoalan siapakah yang dapat mewakili suatu negara dalam suatu perundingan internasional merupakan persoalan intern negara yang bersangkutan.⁵² Menurut ketentuan hukum internasional, seseorang hanya dapat dianggap mewakili suatu negara dengan sah apabila ia dapat menunjukkan surat kuasa penuh (*full powers*, atau *credentials*) kecuali jika dari semula peserta konferensi sudah menentukan bahwa surat kuasa penuh demikian tidak diperlukan.⁵³

Keharusan menunjukkan surat kuasa penuh tidak berlaku lagi bagi: Kepala Negara, Kepala Pemerintahan (Perdana Menteri), Menteri Luar Negeri atau Duta Besar yang karena jabatannya dianggap sudah mewakili negaranya dengan sah dan dapat melakukan segala tindakan untuk mengikat negaranya pada perjanjian yang diadakan. Wakil suatu negara yang ditunjuk untuk

⁵² *Ibid*, hal 126.

⁵³ *Ibid*.

mewakili suatu negara pada satu konferensi internasional atau pada suatu badan dari suatu organisasi internasional dapat mewakili negaranya dalam konferensi atau badan tersebut tanpa memperlihatkan surat kuasa penuh.⁵⁴

Untuk memeriksa sah tidaknya surat kuasa yang diberikan, suatu konferensi biasanya membentuk suatu panitia pemeriksa surat-surat kuasa penuh (*credentials committee*). Hukum internasional dewasa ini juga memungkinkan seseorang yang tidak memiliki surat kuasa penuh mewakili suatu negara dalam konferensi internasional yang mengikat negara itu dalam pembentukan suatu perjanjian asal saja tindakan orang tersebut kemudian disahkan oleh pihak yang berwenang dari negara yang bersangkutan.⁵⁵

b. Penerimaan Naskah (*Adoption of the Text*)⁵⁶

Penerimaan naskah suatu perjanjian dalam suatu konferensi internasional yang dihadiri oleh banyak negara biasanya dilakukan dengan duapertiga suara dari peserta konferensi, kecuali jika para peserta konferensi menentukan lain. Dalam praktik, konferensi atau para peserta konferensi dapat menetapkan sendiri ketentuan mengenai pemungutan suara yang akan menentukan antara lain keputusan untuk menerima naskah perjanjian.

⁵⁴ *Ibid*, hal 126-127.

⁵⁵ *Ibid*, hal 127.

⁵⁶ *Ibid*, hal 128.

c. Pengesahan Bunyi Naskah (*Authentication of the Text*)⁵⁷

Pengesahan bunyi naskah yang diterima sebagai naskah yang terakhir dilakukan menurut cara yang disetujui oleh semua negara yang mengadakan perundingan itu. Pengesahan bunyi naskah (*authentication of the text*) berbeda dengan penerimaan naskah perjanjian (*adoption of the text*). Pengesahan ialah suatu tindakan formal mengenai bunyi naskah perjanjian, sedangkan penerimaan merupakan tindakan menerima isi perjanjian. Apabila konferensi tidak menetapkan prosedur untuk pengesahan naskah, pengesahan dapat dilakukan dengan penandatanganan, penandatanganan sementara (*ad referendum*) atau dengan pembubuhan paraf (*initial*).

d. Persetujuan suatu Negara untuk mengikat diri pada suatu perjanjian (*Consent to be bound by a treaty*)

Persetujuan untuk mengikat diri pada suatu perjanjian dapat dilakukan dengan suatu penandatanganan, ratifikasi, pernyataan turut serta (*accession*) atau menerima (*acceptance*) suatu perjanjian. Suatu negara dapat mengikat dirinya dengan penandatanganan perjanjian tanpa ratifikasi apabila tercantum dalam perjanjian itu sendiri.⁵⁸ Penandatanganan teks perjanjian internasional dilakukan oleh wakil-wakil negara yang mempunyai kuasa akan hal itu. Apabila suatu perjanjian internasional tidak membutuhkan ratifikasi, maka perjanjian internasional tersebut sah

⁵⁷ *Ibid.*

⁵⁸ *Ibid*, hal 129.

berlaku sejak waktu ditandatangani, pada tanggal waktu diumumkan atau mulai pada tanggal yang ditentukan pada perjanjian itu.

Suatu negara dapat juga menyatakan terikat pada suatu perjanjian dengan melakukan pertukaran surat-surat atau naskah apabila para pihak yang bersangkutan menentukannya demikian atau pada bentuk perjanjian sederhana yakni terdiri dari pertukaran surat menyurat atau nota (*exchange of letters* atau *exchange of notes*).⁵⁹

Apabila suatu perjanjian internasional mengharuskan adanya tindak lanjut dari badan yang berwenang di negaranya, maka penandatanganan suatu perjanjian hanya bersifat sementara dan hanya berarti bahwa wakil-wakil negara telah menyetujui perjanjian internasional dan bersedia menerima naskah perjanjian internasional tersebut, sehingga perjanjian itu harus disahkan. Pengesahan atau penguatan demikian dinamakan ratifikasi.⁶⁰

e. Ratifikasi (*Ratification*)

Ratifikasi menurut *Vienna Convention of the Law of Treaties* (Konvensi Wina tentang Hukum Perjanjian Tahun 1969) tentang Hukum Perjanjian, *Article 2 (1) (b)* menyatakan:

“*ratification*”, “*acceptance*”, “*approval*” and “*accession*” mean in each case the international act so named whereby a

⁵⁹ *Ibid.*

⁶⁰ *Ibid*, hal 130.

*State establishes on the international plane its consent to be bound by a treaty”.*⁶¹

Artinya, ratifikasi merupakan suatu tindakan negara dipertegas oleh pemberian persetujuannya untuk diikat dalam suatu perjanjian.⁶² Dengan adanya ratifikasi maka suatu perjanjian internasional tersebut menjadi bersifat mengikat bagi negara-negara yang ikut meratifikasi perjanjian internasional itu.

Bentuk pengesahan atau ratifikasi suatu perjanjian internasional berbeda-beda antara satu negara dengan negara lainnya. Persetujuan untuk terikat dengan melalui ratifikasi dilakukan oleh organ pemerintah yang berwenang dari masing-masing negara yang bersangkutan. Secara umum, ratifikasi perjanjian internasional dapat dibedakan menjadi tiga, yaitu:⁶³

- (1) Ratifikasi oleh Badan Eksekutif
Ratifikasi oleh badan eksekutif biasa dilakukan oleh raja-raja absolut dan pemerintahan otoriter.
- (2) Ratifikasi oleh Badan Legislatif
Ratifikasi oleh badan legislatif jarang digunakan.
- (3) Ratifikasi Campuran

⁶¹ Article 2 (1) (b) *Vienna Convention on the Law of Treaties* 1969.

⁶² Setyo Widagdo, *Masalah-Masalah Hukum Internasional Publik*, Bayumedia Publishing, Malang, 2008, hal 4.

⁶³ Hombar Pakpahan, *Tahap-Tahap Perjanjian Internasional* (online) <http://ilmucomputer2.blogspot.com/2010/03/tahap-tahap-perjanjian-internasional.html>, diakses tanggal 5 Desember 2010.

Ratifikasi campuran (DPR dan pemerintah) paling banyak digunakan karena peranan legislatif dan eksekutif sama-sama menentukan dalam proses ratifikasi suatu perjanjian.

Sistem ratifikasi campuran dimana ratifikasi perjanjian dilakukan bersama-sama oleh badan legislative dan eksekutif merupakan yang paling banyak digunakan. Dalam golongan ini terdapat lagi pembagian ke dalam 2 golongan atau subsistem, yaitu sistem campuran dimana badan legislative lebih menonjol dan sistem campuran dimana badan eksekutif yang lebih menonjol.

Syarat kapan suatu negara menyatakan setuju untuk terikat pada perjanjian internasional dengan ratifikasi diatur dalam Pasal 14 *Vienna Convention on the Law of Treaties* (Konvensi Wina 1969), yaitu sebagai berikut:

1. *Setujunya suatu Negara untuk terikat oleh suatu perjanjian dinyatakan dengan ratifikasi jika:*
 - a) *Perjanjian itu sendiri menentukan bahwa persetujuan untuk terikat pada perjanjian itu dinyatakan dengan cara ratifikasi.*
 - b) *Ditentukan sebaliknya, yakni negara-negara yang melakukan perundingan menyepakati bahwa dibutuhkan adanya ratifikasi.*
 - c) *Wakil dari negara yang telah menandatangani perjanjian tunduk pada tindakan ratifikasi.*⁶⁴

Secara teori, ratifikasi adalah persetujuan oleh kepala negara atau kepala pemerintahan dari negara penandatanganan yang dibubuhkan pada traktat itu oleh wakil-wakil yang berkuasa penuh

⁶⁴ Setyo Widagdo, *op. cit.*, hal 7-8.

yang telah diangkat sebagaimana mestinya. Namun, dalam praktek modern ratifikasi lebih penting daripada sekedar konfirmasi saja, yang dianggap merupakan pernyataan resmi oleh suatu negara tentang persetujuannya untuk terikat oleh traktat.⁶⁵

Praktek ratifikasi dilandasi oleh alasan-alasan berikut ini:⁶⁶

- (1) Negara-negara berhak untuk memperoleh kesempatan mempelajari kembali dan meninjau kembali instrument-instrumen yang ditandatangani oleh delegasi-delegasi mereka sebelum melaksanakan kewajiban-kewajiban yang dirinci di dalamnya.
- (2) Karena alasan kedaulatannya, suatu negara berhak untuk menarik diri dari keikutsertaannya dalam suatu traktat jika negara itu menghendakinya.
- (3) Seiring suatu traktat harus mengalami perubahan atau penyesuaian-penyesuaian dalam hukum nasional. Jangka waktu antara penandatanganan dan ratifikasi itu memungkinkan negara-negara untuk mengeluarkan atau meminta persetujuan parlemen yang diperlukan, untuk kemudian dilakukan ratifikasi.
- (4) Adanya prinsip demokrasi yaitu bahwa pemerintah harus memperoleh pendapat umum baik di Parlemen atau dengan

⁶⁵ J. G. Starke, *op. cit.*, hal 601.

⁶⁶ *Ibid*, hal 602-603.

cara apapun tentang hal apakah suatu traktat harus disetujuinya atau tidak.

Prosedur ratifikasi yang dipakai di setiap negara adalah berbeda-beda. Dari perbedaan pandangan tentang perjanjian internasional tersebut, secara tradisional, ratifikasi atau pengesahan perjanjian internasional selalu dilihat dari dua perspektif prosedur yang terpisah namun terkait, yaitu prosedur internal dan eksternal.⁶⁷

Perspektif prosedur internal ialah prosedur ratifikasi atau pengesahan yang menjadi masalah hukum ketatanegaraan dimana mengatur kewenangan atau kewajiban suatu lembaga atau organ-organ negara dalam prosedur pengesahan suatu perjanjian internasional yang telah ditandatangani oleh pemerintahnya (eksekutif) dan melibatkan lembaga legislatif sebagai lembaga yang berperan mengeluarkan suatu produk hukum agar menjadi dasar berlakunya perjanjian internasional di Indonesia atau menjadi dasar bagi pemerintah (eksekutif) melakukan prosedur secara internasional.⁶⁸

Sedangkan perspektif prosedur eksternal ialah ratifikasi akan dianggap suatu perbuatan hukum suatu negara untuk mengikatkan diri pada suatu perjanjian internasional, baik dalam bentuk ratifikasi, aksesi, penerimaan, atau persetujuan.⁶⁹

⁶⁷ Dewa Ayu Putu Shandra Dewi, *op. cit.*, hal 26.

⁶⁸ *Ibid*, hal 26-27.

⁶⁹ *Ibid*, hal 27.

D. Tinjauan Umum Mengenai Ratifikasi Perjanjian Internasional di Indonesia

Sebelum adanya Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional, kewenangan dalam membuat perjanjian internasional di Indonesia merupakan kewenangan Presiden dengan adanya persetujuan dari Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Hal tersebut didasarkan pada Pasal 11 Ayat 1 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang berbunyi:

“Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain”.⁷⁰

Kemudian pada Ayat 2 masih dalam pasal yang sama menyebutkan bahwa:

“Presiden dalam membuat perjanjian internasional lainnya yang menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara, dan/atau mengharuskan perubahan atau pembentukan undang-undang harus dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat”.⁷¹

Pembuatan dan pengesahan perjanjian internasional yang diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tersebut, dirasa masih terlalu ringkas dan kurang jelas sehingga membutuhkan adanya penjabaran lebih lanjut. Dengan melalui Surat Presiden No.2826/HK/1960 tertanggal 22 Agustus 1960 kemudian mencoba untuk menjabarkan lebih

⁷⁰ Pasal 11 Ayat 1 *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Jakarta, CV. Tamita Utama, 2007, hal 121.

⁷¹ Pasal 11 ayat 2 *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Jakarta, CV. Tamita Utama, 2007, hal 121.

lanjut mengenai kewenangan dalam membuat dan pengesahan perjanjian internasional yang diatur dalam Pasal 11 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tersebut.

Dalam Surat Presiden No.2826 /HK/1960, pengesahan perjanjian internasional dapat dilakukan dengan melalui Undang-Undang atau Keputusan Presiden, tergantung dari materi yang diatur dalam perjanjian internasional. Selama bertahun-tahun Surat Presiden No.2826 /HK/1960 tersebut telah menjadi pedoman dalam proses pengesahan perjanjian internasional di Indonesia. Namun dalam prakteknya telah terjadi banyak penyimpangan terhadap pelaksanaan Surat Presiden tersebut, sehingga perlu adanya penjabaran lebih lanjut mengenai proses pengesahan perjanjian internasional dengan suatu aturan perundang-undangan yang lebih jelas dan tegas.

Pembuatan dan pengesahan perjanjian internasional antara pemerintah Republik Indonesia dan pemerintah negara-negara lain, organisasi internasional, dan subjek hukum internasional lain adalah suatu perbuatan hukum yang sangat penting karena mengikat negara pada bidang-bidang tertentu, dan oleh sebab itu pembuatan dan pengesahan suatu perjanjian internasional harus dilakukan dengan dasar-dasar yang jelas dan kuat, dengan menggunakan instrumen peraturan perundang-undangan yang jelas pula⁷², berdasarkan hal itu maka Indonesia membuat sebuah aturan perundang-undangan yang lebih tegas yang isinya mengatur tentang perjanjian internasional di Indonesia. Aturan yang dimaksud adalah

⁷² Konsideran huruf (d) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2000 Tentang Hukum Perjanjian Internasional.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2000 Tentang Hukum Perjanjian Internasional.

Proses pengesahan perjanjian internasional yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang Hukum Perjanjian Internasional dibagi dalam empat kategori yaitu:⁷³

1. Ratifikasi (*ratification*), yaitu apabila negara yang akan mengesahkan suatu perjanjian internasional turut menandatangani naskah perjanjian internasional;
2. Aksesi (*accession*), yaitu apabila negara yang akan mengesahkan suatu perjanjian internasional tidak turut menandatangani naskah perjanjian;
3. Penerimaan (*acceptance*) atau penyetujuan (*approval*) yaitu pernyataan menerima atau menyetujui dari negara-negara pihak pada suatu perjanjian internasional atas perubahan perjanjian internasional tersebut;
4. Selain itu juga ada perjanjian-perjanjian internasional yang sifatnya *self-executing* (langsung berlaku pada saat penandatanganan).

Pengesahan perjanjian internasional di Indonesia yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang Hukum Perjanjian Internasional terdapat dalam Pasal 9. Berikut adalah isi dari Pasal 9:

⁷³ Pan Mohamad Faiz, 2008, *Perjanjian Internasional 2 : Proses Pengesahan Perjanjian Internasional Menjadi Undang-Undang di Indonesia* (online), <http://jurnalhukum.blogspot.com/2008/01/perjanjian-internasional-2.html>, diakses tanggal 5 Desember 2010.

- 1) Pengesahan perjanjian internasional oleh Pemerintah Republik Indonesia dilakukan sepanjang dipersyaratkan oleh perjanjian internasional tersebut;
- 2) Pengesahan perjanjian internasional sebagaimana dimaksud dalam Ayat (1) dilakukan dengan undang-undang atau keputusan presiden.⁷⁴

Pasal 9 tersebut menegaskan bahwa pengesahan (ratifikasi) suatu perjanjian internasional dilakukan dengan melalui undang-undang atau keppres, dan tidak ada alternatif untuk menggunakan instrument lain⁷⁵.

Pasal 10 dan Pasal 11 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang Hukum Perjanjian Internasional secara eksplisit mengatur lebih lanjut apa yang diatur dalam Pasal 9. Berikut adalah bunyi dari Pasal 10:

“Pengesahan perjanjian internasional dilakukan dengan undang-undang apabila berkenaan dengan:

- a. Masalah politik, perdamaian, pertahanan, dan keamanan negara;
- b. Perubahan wilayah atau penetapan batas wilayah negara Republik Indonesia;
- c. Kedaulatan atau hak berdaulat negara;
- d. Hak asasi manusia dan lingkungan hidup;
- e. Pembentukan kaidah hukum baru; dan
- f. Pinjaman dan/atau hibah luar negeri.”⁷⁶

Apabila materi dalam suatu perjanjian internasional tidak termasuk dalam Pasal 10 tersebut di atas maka pengesahan (ratifikasi) perjanjian internasional dilakukan dengan keputusan presiden. Hal tersebut sesuai dengan Pasal 11 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang Hukum

⁷⁴ Pasal 9 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2000 tentang Hukum Perjanjian Internasional.

⁷⁵ Setyo Widagdo, *op. cit.*, hal 8.

⁷⁶ Pasal 10 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2000 tentang Hukum Perjanjian Internasional.

Perjanjian Internasional. Kemudian perjanjian internasional yang berlaku tanpa memerlukan pengesahan diatur dalam Pasal 15 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang Hukum Perjanjian Internasional, yaitu mengenai perjanjian-perjanjian yang lazimnya dianggap kurang penting.

D. Tinjauan Umum tentang Akibat Perjanjian Internasional

1. Akibat Perjanjian bagi Negara Anggota

Hukum internasional menyatakan bahwa traktat-traktat yang dibentuk sebagaimana mestinya menerbitkan kewajiban-kewajiban yang mengikat bagi negara-negara pesertanya⁷⁷ yaitu bagi negara yang telah meratifikasi perjanjian tersebut. Hal ini berarti bahwa setiap perjanjian internasional mengikat para pihak (prinsip *pacta sunt servanda*) dan harus dilaksanakan dengan itikad baik (prinsip *in good faith*) sesuai dengan Pasal 26 *Vienna Convention of the Law of Treaties* (Konvensi Wina tentang Hukum Perjanjian Tahun 1969).

Negara-negara pihak yang terikat pada perjanjian harus menaati dan menghormati pelaksanaan perjanjian tersebut. Selain itu, negara pihak juga harus melaksanakan kewajiban-kewajiban dan menerapkan ketentuan-ketentuan perjanjian tersebut kedalam peraturan perundang-undangan nasionalnya dengan itikad yang baik. Berkaitan dengan akibat perjanjian internasional tersebut, berdasarkan *Article 27 Vienna Convention of the Law of Treaties* (Konvensi Wina tentang Hukum Perjanjian Tahun 1969) disebutkan bahwa:

⁷⁷ J. G. Starke, *op. cit.*, hal. 584.

“A party may not invoke the provisions of its internal law as justification for its failure to perform a treaty. This rule is without prejudice to article 46.”⁷⁸

Artinya bahwa, sesuatu pihak tidak boleh mengemukakan ketentuan-ketentuan hukum nasionalnya sebagai alasan pembenar bagi kegagalannya melaksanakan sesuatu perjanjian. Aturan ini tanpa merugikan pasal 46.⁷⁹

Perjanjian yang telah diterima atau yang telah diratifikasi oleh negara tidak berlaku begitu saja di masing-masing negara, tetapi harus diumumkan dengan cara-cara yang tertentu pula.⁸⁰ Prosedur yang digunakan oleh negara dalam pengumuman perjanjian internasional tersebut dilaksanakan sesuai dengan prosedur intern masing-masing negara. Apabila semua syarat berlakunya perjanjian internasional telah dipenuhi maka sesuai dengan ketentuan dalam Pasal 29 *Vienna Convention of the Law of Treaties* (Konvensi Wina tentang Hukum Perjanjian Tahun 1969):

“Unless a different intention appears from the treaty or is otherwise established, a treaty is binding upon each party in respect of its entire territory.”⁸¹

Artinya, tanpa maksud yang lain nampak dari perjanjian atau ternyata secara lain, suatu perjanjian mengikat pihak-pihak yang

⁷⁸ Pasal 27 *Vienna Convention of the Law of Treaties* 1969.

⁷⁹ Wasito, *op. cit.*, hal 160.

⁸⁰ Boer Mauna, *op. cit.*, hal 136.

⁸¹ Pasal 29 *Vienna Convention of the Law of Treaties* 1969.

meliputi seluruh teritorialnya.⁸² Suatu negara yang telah memenuhi semua syarat berlakunya perjanjian internasional, maka perjanjian internasional tersebut mengikat atau mulai berlaku pada semua wilayah teritorial negara pihak perjanjian. Daya ikat perjanjian internasional tersebut akan menimbulkan dampak bagi suatu negara yang meratifikasi, antara lain:⁸³

- a. Penerapan ketentuan-ketentuan perjanjian atau konvensi, negara yang telah meratifikasi wajib untuk melaksanakan segala isi perjanjian internasional yang telah disetujuinya yang selanjutnya diratifikasi tersebut. Untuk itu berlaku asas *pacta sunt servanda*.
- b. Menerima tindakan pengawasan internasional, pengawasan yang dilakukan biasanya oleh suatu Badan atau Komite yang telah ditentukan oleh konvensi tersebut guna pengawasan jalannya atau penerapan konvensi oleh negara pihak. Wujud pengawasan berupa adanya ketentuan untuk wajib melaporkan secara rutin kepatuhan mereka dan sejauh mana perkembangan penerapan konvensi dan hal lain yang ditetapkan konvensi untuk dilaporkan.
- c. Negara juga harus mengharmonisasi konvensi dengan peraturan-peraturan di dalam negaranya guna pelaksanaan konvensi. Akibat hukum berupa pengikatan diri kepada konvensi (perjanjian internasional) akan berdampak pula terhadap hukum di dalam negeri suatu negara.

⁸² Wasito, *log.cit.*

⁸³ Dewa Ayu Putu Shandra Dewi, *op. cit.*, hal 31-32.

2. Akibat Perjanjian bagi Negara Ketiga

Dalam perjanjian internasional, dikenal adanya prinsip yang dinamakan dengan *pacta tertils nec nocent nec prosunt*:

*“Treaties do not create either obligations or rights for third states without their consent.”*⁸⁴

Prinsip *pacta tertils nec nocent nec prosunt* berarti bahwa perjanjian-perjanjian tidak dapat menimbulkan kewajiban-kewajiban dan memberikan hak pada negara ketiga.⁸⁵ Prinsip ini juga dicantumkan dalam Pasal 34 *Vienna Convention of the Law of Treaties* (Konvensi Wina tentang Hukum Perjanjian Tahun 1969). Dalam hal ini negara pihak dalam suatu perjanjian internasional tidak dapat menuntut hak dan kewajiban dari ketentuan-ketentuan perjanjian terhadap suatu negara yang tidak ikut menjadi pihak dalam perjanjian tersebut.

Berdasarkan prinsip *pacta tertils nec nocent nec prosunt*, pada dasarnya hanya negara pihak yang dapat dibebani hak dan kewajiban dari suatu perjanjian internasional, sedangkan negara-negara yang bukan pihak perjanjian pada dasarnya tidak dapat dibebani oleh hak dan kewajiban dari suatu perjanjian. Namun dalam perkembangannya kemudian, terdapat pengecualian terhadap berlakunya prinsip tersebut,

⁸⁴ Martin, Elizabeth A, *A Dictionary of Law Fifth Edition Reissued with New Covers*, Market House Books, 2003, hal 349.

⁸⁵ Boer Mauna, *op. cit.*, hal 143.

sehingga prinsip tersebut tidak lagi berlaku secara mutlak. Ada beberapa pengecualian terhadap prinsip di atas yaitu:⁸⁶

a. Perjanjian yang Dapat Mempunyai Akibat Kepada Negara Ketiga Atas Persetujuan Mereka.

Perjanjian-perjanjian yang dapat memberikan hak dan kewajiban kepada negara ketiga atas persetujuan negara-negara tersebut. Pasal 35 *Vienna Convention of the Law of Treaties* (Konvensi Wina tentang Hukum Perjanjian Tahun 1969) menyatakan:

“Suatu kewajiban dapat timbul bagi negara ketiga yang berasal dari ketentuan suatu perjanjian yang dibuat dengan sengaja oleh negara-negara pihak dan negara ketiga tadi menerima kewajiban tersebut dalam bentuk tertulis.”

b. Perjanjian yang Memberikan Hak-Hak Kepada Negara Ketiga.

Klausula *Most-Favoured Nation* adalah suatu mekanisme yang sering dipakai dalam hubungan ekonomi internasional. Pengecualian atas klausula ini dimungkinkan bagi negara-negara yang akan membuat persetujuan perdagangan bagi terciptanya kawasan perdagangan bebas.

c. Perjanjian yang Dapat Mempunyai Akibat Kepada Negara Ketiga Tanpa Persetujuan Mereka.

⁸⁶ Boer Mauna, *op. cit.*, hal 144.

Dapat dijumpai dalam Pasal 2 Ayat (6) Piagam PBB yang antara lain menyatakan bahwa Organisasi ini harus memastikan bahwa negara-negara bukan anggota PBB bertindak sesuai dengan asas PBB sejauh mungkin bila dianggap perlu untuk perdamaian dan keamanan internasional. Sebagai contoh dari perjanjian yang dapat mempunyai akibat kepada negara ketiga tanpa persetujuan mereka adalah perjanjian internasional yang dipandang telah menjadi hukum kebiasaan internasional antara lain *United Nations Convention on the Law of Seas 1982*.

E. Tinjauan Umum tentang *Framework Convention on Tobacco Control*, 2005

1. Latar Belakang⁸⁷

Konvensi Kerangka Kerja Pengendalian Tembakau (*Framework Convention on Tobacco Control*) adalah suatu perjanjian internasional yang diadopsi oleh 192 negara anggota Sidang Majelis Kesehatan Dunia (*World Health Assembly*), yaitu badan tertinggi Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) yang mengatur Organisasi Kesehatan Dunia (*World Health Organization*).⁸⁸ Konvensi Pengendalian Tembakau ini

⁸⁷ Annex 2 History of the WHO FCTC Process, World Health Organizations Framework Convention on Tobacco Control, 2005.

⁸⁸ Tubagus Haryo Karbyanto, 2007, *Pemerintah Diminta Segera Menandatangani FCTC* (online), <http://indotc1.blogspot.com/2007/06/pemerintah-diminta-segera.html>, diakses tanggal 5 Desember 2010.

merupakan hasil kesepakatan dari *World Health Assembly (WHA)* ke 56 yang dilaksanakan pada tanggal 21 Mei 2003.⁸⁹

Ide pembuatan instrumen internasional tentang tembakau ini adalah dengan mengadopsi Resolusi WHA 48.11 yang diselenggarakan pada bulan Mei 1995, yang meminta Direktur Jenderal *World Health Organization (WHO)* untuk melaporkan pengembangan instrument internasional seperti garis pedoman (*guidelines*), deklarasi atau konvensi internasional tentang pengendalian tembakau pada Sidang WHA ke 49. Sebagai hasil dari Resolusi WHA 48.11, WHO diminta untuk menyusun studi kelayakan yang disampaikan oleh Direktur Jenderal untuk Sidang ke 97 *WHO Executive Board* (Dewan Pengurus Eksekutif WHO) yaitu “*The Feasibility of an International Instrument for Tobacco Control*” (EB97/INF.DOC.4) dan pada waktu yang sama, Dewan Pengurus Eksekutif WHO mengadopsi Resolusi EB97.R8, atau disebut “*International Framework convention on Tobacco Control*”.

Tahun berikutnya, sidang WHA ke 49 mengadopsi Resolusi WHA 49.17, “*International framework convention for tobacco control*”, yang meminta Direktur Jenderal untuk memprakarsai pengembangan *Framework Convention on Tobacco Control*. Sebagai hasil dari resolusi ini adalah pembuatan perjanjian WHO yang pertama secara resmi dikeluarkan.

⁸⁹ Wikipedia, 2011, *World health Organization Framework Convention on Tobacco Control (online)*, http://en.wikipedia.org/wiki/World_Health_Organization_Framework_Convention_on_Tobacco_Control, diakses tanggal 26 Februari 2011.

Pada tahun 1998 Direktur Jenderal baru terpilih, yaitu Dr. Gro Harlem Brundtland yang membuat prioritas pengendalian tembakau secara global melalui pembentukan proyek baru yaitu the *Tobacco Free Initiative (TFI)* (Prakarsa Bebas Tembakau), yang lebih fokus pada perhatian internasional, sumber daya dan tindakan terhadap epidemi tembakau secara global. Hal yang lebih penting, Dr Brundtland bekerja sama dengan Negara Anggota untuk memastikan mandat perundingan untuk *Framework Convention on Tobacco Control* dan mengatur tentang tugas memobilisasi opini publik dan politik yang mendukung aturan global untuk pengendalian tembakau.

Pada bulan Mei 1999, WHA membuka jalan bagi perundingan multilateral dan terkait dengan protokol *WHO Framework Convention on Tobacco Control*. Resolusi WHA 52.18 membentuk dua badan untuk menyusun *framework convention*, untuk menyelesaikan perundingan dan mengajukan teks akhir untuk dipertimbangkan oleh WHA.

Dalam Resolusi WHA53.16, Majelis Kesehatan ke 53 yang disebut dengan *Intergovernmental Negotiating Body* memulai negosiasi dengan fokus awal pada *Framework Convention* untuk melaporkan kemajuan pada Majelis Kesehatan ke 54. *Intergovernmental Negotiating Body* dilaksanakan di Geneva dan terdiri dari enam sesi perundingan yang dimulai dari tahun 2000 sampai tahun 2003.

Sesi pertama dari *Intergovernmental Negotiating Body* membahas mengenai isu seputar *Framework Convention*. Dalam sidang ini Direktur Jenderal menyediakan forum bagi kesehatan masyarakat, industri tembakau dan kelompok petani untuk menyerahkan kasus mereka. Draft pertama *Framework Convention on Tobacco Control* dirilis bulan Januari 2001 sebagai dasar lebih lanjut untuk negosiasi sesi kedua.

Sebuah laporan dalam pekerjaan *Negotiating Body* sebagai partisipasi dari *Nongovernmental Organizations (NGO's)* telah disampaikan kepada *Executive Boards* (Dewan Eksekutif) pada sesi 107 di bulan Januari 2001. Sesuai dengan ketentuan keputusan EB107 (2) Dewan Eksekutif, Ketua Dewan bersama-sama dengan *Chairman of the Standing Committee on Non-Governmental Organizations* mengakui dua NGO's, yaitu *the International Nongovernmental Coalition Against Tobacco and Infact*, untuk bergabung secara resmi dengan WHO pada tanggal 26 April 2001.

Dalam sesi-sesi berikutnya, terdapat enam isu utama yang dibahas dalam *Intergovernmental Negotiating Body*, yaitu: iklan, promosi dan sponsor, sumberdaya keuangan, perdagangan ilegal produk tembakau, kewajiban dan kompensasi, pengemasan dan pelabelan, dan perdagangan dan kesehatan.

Berdasarkan hasil perundingan-perundingan *Intergovernmental Negotiating Body* dan didasarkan pada Resolusi WHA52.18, WHA ke 56 kemudian mengadopsi draft final *Framework Convention on*

Tobacco Control. Landasan penyusunan konvensi ini juga sesuai dengan Pasal 19 anggaran dasar *World Health Organization* tentang wewenang untuk mengeluarkan kesepakatan yang mengikat (*binding treaty*) di antara para anggota yang ditujukan untuk melindungi dan meningkatkan kesehatan rakyat, dalam hal ini berupa kecanduan tembakau dan penyakit yang ditimbulkannya sudah dianggap sebagai epidemi yang menimbulkan banyak korban jiwa.⁹⁰ Pada dasarnya *Framework Convention on Tobacco Control* dibuat untuk mengatasi epidemi tembakau dan merupakan perjanjian berdasar pada bukti yang menegaskan kembali hak semua orang untuk standar tertinggi kesehatan.⁹¹

2. Tujuan *Framework Convention on Tobacco Control*, 2005

Berdasarkan pada *Article 3 Framework Convention on Tobacco Control*:

*“The objective of this Convention and its protocols is to protect present and future generations from the devastating health, social, environmental and Economic consequences of tobacco consumption and exposure to tobacco smoke by providing a framework for tobacco control measures to be implemented by the Parties at the national, regional and international levels in order to reduce continually and substantially the prevalence of tobacco use and exposure to tobacco smoke”.*⁹²

⁹⁰ Kartono Mohamad, 2010, *Hari Tanpa Tembakau: FCTC yang Dipelintir* (online), <http://kesehatan.kompas.com/read/2010/05/31/06312227/FCTC.yang.Dipelintir-8>, diakses tanggal 21 Maret 2011.

⁹¹ Anonim, *What is the Framework Convention on Tobacco Control* (online), http://www.fctc.org/index.php?Itemid=5&id=8&option=com_content&view=article, diakses tanggal 2 Desember 2010.

⁹² *Article 3 World Health Organizations Framework Convention on Tobacco Control*, 2005.

Pasal tersebut menyebutkan bahwa tujuan dari pembentukan konvensi dan protokol-protokolnya adalah untuk menjaga generasi masa kini dan mendatang agar tidak menanggung konsekuensi kesehatan, sosial, lingkungan dan ekonomi dari konsumsi tembakau dan pengaruh asap rokok melalui penyediaan sebuah kerangka untuk pengukuran pengendalian tembakau yang akan diterapkan oleh Negara anggota pada tingkat nasional, regional dan internasional agar mengurangi prevelansi penggunaan tembakau dan pengaruh asap rokok secara berkesinambungan dan mendasar.⁹³

Konvensi ini juga berusaha mendorong seluruh negara peserta konvensi untuk mengambil langkah-langkah yang lebih ketat dan lebih konsisten diluar ketentuan konvensi. Selain itu Konvensi ini juga mengatur mengenai kewajiban umum dari negara peserta Konvensi ini, seperti kewajiban negara peserta untuk mengembangkan, menerapkan, secara berkala memperbaharui dan meninjau strategi-strategi, rencana dan program pengendalian tembakau nasional multisektoral menyeluruh berkaitan dengan Konvensi dan protokolnya (Pasal 5 Ayat 1).

3. Asas dalam *Framework Convention on Tobacco Control*, 2005

Di dalam konvensi ini, asas yang terkandung di dalamnya adalah asas Nondiskriminasi yang lebih menekankan pada penghormatan hak asasi manusia terutama hak asasi untuk

⁹³ Pasal 3 *World Health Organization (WHO) Framework Convention on Tobacco Control*, Terjemahan Resmi Kerangka Kerja Konvensi WHO tentang Pengendalian Tembakau oleh Sularno Popomaruto, Jakarta, 2009, hal 5.

memperoleh standar kesehatan yang layak. Asas ini dinyatakan secara eksplisit dalam pembukaan konvensi yaitu di dalam Paragraf 20 yang menyatakan bahwa:

*“Recalling Article 12 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, adopted by the United Nations General Assembly on 16 December 1966, which states that it is the right of everyone to the enjoyment of the highest attainable standard of physical and mental health,”*⁹⁴

Artinya, bahwa mengingat Pasal 12 *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, yang diberlakukan oleh *United Nations General Assembly* pada tanggal 16 Desember 1966, yang menyatakan bahwa adalah merupakan hak setiap orang untuk merasakan kenikmatan yang setinggi-tingginya kesehatan fisik dan mental.⁹⁵

Pada paragraf berikutnya asas nondiskriminasi kemudian dinyatakan kembali dalam Paragraf 21:

*“Recalling also the preamble to the Constitution of the World Health Organization, which states that the enjoyment of the highest attainable standard of health is one of the fundamental rights of every human being without distinction of race, religion, political belief, Economic or social condition,”*⁹⁶

⁹⁴ Paragraf 20 *Preamble World Health Organization (WHO) Framework Convention on Tobacco Control*, 2005.

⁹⁵ Paragraf 20 *Pembukaan World Health Organization (WHO) Framework Convention on Tobacco Control*, Terjemahan Resmi Kerangka Kerja Konvensi WHO tentang Pengendalian Tembakau oleh Sularno Popomaruto, Jakarta, 2009, hal 3.

⁹⁶ Paragraf 21 *Preamble World Health Organization (WHO) Framework Convention on Tobacco Control*, 2005.

Arti dari paragraf tersebut adalah mengingat juga pada pembukaan Undang-Undang *WHO*, yang menyatakan bahwa kenikmatan mencapai standar kesehatan tertinggi adalah hak bagi setiap manusia tanpa membedakan ras, agama, keyakinan politik, kondisi ekonomi dan sosial.⁹⁷

Asas nondiskriminasi tersebut kemudian disebutkan lagi dalam paragraf 23 yang menyatakan bahwa:

*“Recalling that the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, adopted by the United Nations General Assembly on 18 December 1979, provides that States Parties to that Convention shall take appropriate measures to eliminate discrimination against women in the field of health care,”*⁹⁸

Paragraf tersebut mempunyai arti mengingat bahwa Konvensi atas Penghapusan Seluruh Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan, yang diberlakukan oleh *United National General Assembly* pada tanggal 18 Desember 1979, memberikan negara-negara terkait pada Konvensi tersebut harus mengambil pengukuran yang tepat untuk menghapus diskriminasi terhadap perempuan dalam bidang layanan kesehatan⁹⁹.

Di dalam paragraf 24 juga dinyatakan bahwa:

⁹⁷ Paragraf 21 Pembukaan *World Health Organization (WHO) Framework Convention on Tobacco Control*, Terjemahan Resmi Kerangka Kerja Konvensi WHO tentang Pengendalian Tembakau oleh Sularno Popomaruto, Jakarta, 2009, hal 3.

⁹⁸ Paragraf 23 *Preamble World Health Organization (WHO) Framework Convention on Tobacco Control*, 2005.

⁹⁹ Paragraf 23 Pembukaan *World Health Organization (WHO) Framework Convention on Tobacco Control*, Terjemahan Resmi Kerangka Kerja Konvensi WHO tentang Pengendalian Tembakau oleh Sularno Popomaruto, Jakarta, 2009, hal 3-4.

“Recalling further that the Convention on the Rights of the Child, adopted by the United Nations General Assembly on 20 November 1989, provides that States Parties to that Convention recognize the right of the child to the enjoyment of the highest attainable standard of health,”¹⁰⁰

Arti dari paragraf tersebut adalah mengingat lebih lanjut bahwa Konvensi mengenai Hak-Hak Anak yang diberlakukan oleh *United Nations General Assembly* pada tanggal 20 November 1989, menyatakan bahwa negara-negara terkait dengan Konvensi tersebut mengakui hak-hak anak untuk mencapai kesehatan dengan standar tertinggi.¹⁰¹

Dalam menyelesaikan suatu perselisihan di antara negara-negara anggota, Konvensi ini juga mengandung prinsip penyelesaian sengketa secara damai yang diatur dalam Pasal 27 Ayat 1 yang berbunyi:

“In the event of a dispute between two or more Parties concerning the interpretation or application of this Convention, the Parties concerned shall seek through diplomatic channels a settlement of the dispute through negotiation or any other peaceful means of their own choice, including good offices, mediation, or conciliation. Failure to reach agreement by good offices, mediation or conciliation shall not absolve parties to the dispute from the responsibility of continuing to seek to resolve it.”¹⁰²

¹⁰⁰ Paragraf 24 *Preamble World Health Organization (WHO) Framework Convention on Tobacco Control*, 2005.

¹⁰¹ Paragraf 24 *Pembukaan World Health Organization (WHO) Framework Convention on Tobacco Control*, Terjemahan Resmi Kerangka Kerja Konvensi WHO tentang Pengendalian Tembakau oleh Sularno Popomaruto, Jakarta, 2009, hal 4.

¹⁰² Pasal 27 Ayat (1) *World Health Organization (WHO) Framework Convention on Tobacco Control*, 2005.

Artinya, apabila terjadi perselisihan antara dua atau lebih Negara anggota berkaitan dengan interpretasi atau aplikasi Konvensi, Negara Anggota harus mencari melalui saluran diplomatik untuk penyelesaian perselisihan melalui negosiasi atau cara-cara damai lainnya sebagai pilihan mereka sendiri, termasuk kantor-kantor, mediasi dan konsiliasi. Kegagalan untuk mencapai kesepakatan oleh kantor-kantor, mediasi atau konsiliasi tidak boleh menyerap Negara Anggota pada perselisihan dari tanggungjawab untuk meneruskan mencari penyelesaian tersebut.¹⁰³

4. Mulai berlakunya *Framework Convention on Tobacco Control*, 2005

Konvensi ini bersifat terbuka bagi setiap negara anggota WHO, negara yang bukan negara anggota WHO tetapi merupakan negara anggota Perserikatan Bangsa-Bangsa serta organisasi-organisasi integrasi ekonomi regional. Sifat terbuka konvensi ini tertuang dalam Pasal 34 Konvensi yang menyatakan bahwa:

“Konvensi tersebut harus terbuka untuk tanda tangan seluruh anggota WHO dan tiap negara yang bukan anggota WHO tetapi anggota dari UN dan oleh organisasi-organisasi integrasi ekonomi regional di kantor pusat WHO di Jenewa dari tanggal 16 Juni sampai 22 Juni 2003, dan setelah itu kantor pusat UN di New York, dari tanggal 30 June 2003 - 29 Juni 2004.”¹⁰⁴

¹⁰³ Pasal 27 Ayat (1) *World Health Organization (WHO) Framework Convention on Tobacco Control*, Terjemahan Resmi Kerangka Kerja Konvensi WHO tentang Pengendalian Tembakau oleh Sularno Popomaruto, Jakarta, 2009, hal 30.

¹⁰⁴ Pasal 34 *World Health Organization (WHO) Framework Convention on Tobacco Control*, Terjemahan Resmi Kerangka Kerja Konvensi WHO tentang Pengendalian Tembakau oleh Sularno Popomaruto, Jakarta, 2009, hal 33.

Sifat terbuka konvensi juga disebutkan dalam Pasal 35 Ayat (1)

Konvensi, yang menyatakan bahwa:

“Konvensi ini harus dikenakan ratifikasi, penerimaan, persetujuan atau aksesi oleh Negara-negara dan terhadap konfirmasi resmi atau aksesi oleh organisasi-organisasi integrasi ekonomi regional. Harus terbuka untuk aksesi sejak hari setelah tanggal Konvensi ditutup dengan tanda tangan. Perangkat ratifikasi, penerimaan, persetujuan, konfirmasi resmi atau aksesi harus disimpan oleh Depositary.”¹⁰⁵

Konvensi ini secara resmi berlaku pada tanggal 27 Februari 2005 setelah ditutupnya proses penandatanganan terhadap konvensi ini. Hal tersebut sesuai dengan Pasal 36 Ayat (1) konvensi yang menyebutkan konvensi ini harus diterapkan pada hari ke sembilan puluh menyertai tanggal penyimpanan keempat puluh perangkat ratifikasi, penerimaan, persetujuan, konfirmasi resmi atau aksesi dengan *Depositary*.¹⁰⁶

Dalam Pasal 36 Ayat (2) dikatakan bahwa setiap negara yang melakukan ratifikasi, penerimaan, persetujuan atau aksesi setelah berlakunya konvensi ini atau setelah syarat untuk diterapkannya konvensi ini terpenuhi, maka konvensi akan berlaku terhadap negara tersebut sembilan puluh hari mengikuti hari penyimpanan perangkat

¹⁰⁵ Pasal 35 Ayat (1) *World Health Organization (WHO) Framework Convention on Tobacco Control*, Terjemahan Resmi Kerangka Kerja Konvensi WHO tentang Pengendalian Tembakau oleh Sularno Popomaruto, Jakarta, 2009, hal 34.

¹⁰⁶ Pasal 36 Ayat (1) *World Health Organization (WHO) Framework Convention on Tobacco Control*, Terjemahan Resmi Kerangka Kerja Konvensi WHO tentang Pengendalian Tembakau oleh Sularno Popomaruto, Jakarta, 2009, hal 34.

ratifikasi, penerimaan, persetujuan atau akses.¹⁰⁷ Hal serupa juga diterapkan bagi setiap organisasi integrasi ekonomi regional harus menerapkan konvensi pada hari kesembilan puluh mengikuti tanggal penyimpanan perangkat konfirmasi resmi atau suatu akses.¹⁰⁸

5. Negara-negara Pihak dalam *Framework Convention on Tobacco Control*, 2005

Banyak negara yang telah menunjukkan komitmennya pada konvensi ini dengan ikut menandatangani konvensi sampai batas waktu yang telah ditentukan maupun dengan prosedur akses, ratifikasi atau pengesahan tanpa harus didahului dengan penandatanganan.

Sampai dengan tahun 2011, sebanyak 174 negara telah ikut berpartisipasi dalam konvensi ini. Negara-negara yang berpartisipasi (baik yang menandatangani maupun yang melakukan pengesahan), bukan hanya negara-negara berkembang saja, tetapi juga negara-negara maju. Berikut adalah data negara-negara yang telah ikut menandatangani dan meratifikasi konvensi (data per 09 Februari 2012):¹⁰⁹

¹⁰⁷ Pasal 36 Ayat (2) *World Health Organization (WHO) Framework Convention on Tobacco Control*, Terjemahan Resmi Kerangka Kerja Konvensi WHO tentang Pengendalian Tembakau oleh Sularno Popomaruto, Jakarta, 2009, hal 34-35.

¹⁰⁸ Pasal 36 Ayat (3) *World Health Organization (WHO) Framework Convention on Tobacco Control*, Terjemahan Resmi Kerangka Kerja Konvensi WHO tentang Pengendalian Tembakau oleh Sularno Popomaruto, Jakarta, 2009, hal 35.

¹⁰⁹ Situs WHO FCTC http://www.who.int/fctc/signatories_parties/en/index.html, diakses tanggal 9 Februari 2012.

Tabel 3.

Posisi Negara-Negara dalam FCTC

| Participant | Signature date | Ratification, Acceptance (A), Approval (AA), Formal confirmation (c), Accession (a), Succession (d) | Entry Into Force |
|------------------------|-----------------------|--|-------------------------|
| Afghanistan | 29 June 2004 | 13 Aug 2010 | 11 Nov 2010 |
| Albania | 29 June 2004 | 26 April 2006 | 25 July 2006 |
| Algeria | 20 June 2003 | 30 June 2006 | 28 Sep 2006 |
| Angola | 29 June 2004 | 20 Sep 2007 | 19 Dec 2007 |
| Antigua and Barbuda | 28 June 2004 | 5 June 2006 | 3 Sep 2006 |
| Argentina | 25 Sep 2003 | | |
| Armenia | | 29 Nov 2004 a | 27 Feb 2005 |
| Australia | 5 Dec 2003 | 27 Oct 2004 | 27 Feb 2005 |
| Austria | 28 Aug 2003 | 15 Sep 2005 | 14 Dec 2005 |
| Azerbaijan | | 1 Nov 2005 a | 30 Jan 2006 |
| Bahamas | 29 June 2004 | 3 Nov 2009 | 1 Feb 2010 |
| Bahrain | | 20 March 2007 a | 18 June 2007 |
| Bangladesh | 16 June 2003 | 14 June 2004 | 27 Feb 2005 |
| Barbados | 28 June 2004 | 3 Nov 2005 | 1 Feb 2006 |
| Belarus | 17 June 2004 | 8 Sep 2005 | 7 Dec 2005 |
| Belgium | 22 Jan 2004 | 1 Nov 2005 | 30 Jan 2006 |
| Belize | 26 Sep 2003 | 15 Dec 2005 | 15 March 2006 |
| Benin | 18 June 2004 | 3 Nov 2005 | 1 Feb 2006 |
| Bhutan | 9 Dec 2003 | 23 Aug 2004 | 27 Feb 2005 |
| Bolivia | 27 Feb 2004 | 15 Sep 2005 | 14 Dec 2005 |
| Bosnia and Herzegovina | | 10 July 2009 | 8 Oct 2009 |
| Botswana | 16 June 2003 | 31 Jan 2005 | 1 May 2005 |
| Brazil | 16 June 2003 | 3 Nov 2005 | 1 Feb 2006 |
| Brunei Darussalam | 3 June 2004 | 3 June 2004 | 27 Feb 2005 |
| Bulgaria | 22 Dec 2003 | 7 Nov 2005 | 5 Feb 2006 |
| Burkina Faso | 22 Dec 2003 | 31 July 2006 | 29 Oct 2006 |

| Participant | Signature date | Ratification, Acceptance (A), Approval (AA), Formal confirmation (c), Accession (a), Succession (d) | Entry Into Force |
|---------------------------------------|-----------------------|--|-------------------------|
| Burundi | 16 June 2003 | 22 Nov 2005 | 20 Feb 2006 |
| Cambodia | 25 May 2004 | 15 Nov 2005 | 13 Feb 2006 |
| Cameroon | 13 May 2004 | 3 Feb 2006 | 4 May 2006 |
| Canada | 15 July 2003 | 26 Nov 2004 | 27 Feb 2005 |
| Cape Verde | 17 Feb 2004 | 4 Oct 2005 | 2 Jan 2006 |
| Central African Republic | 29 Dec 2003 | 7 Nov 2005 | 5 Feb 2006 |
| Chad | 22 June 2004 | 30 Jan 2006 | 30 April 2006 |
| Chile | 25 Sep 2003 | 13 June 2005 | 11 Sep 2005 |
| China ¹ | 10 Nov 2003 | 11 Oct 2005 | 9 Jan 2006 |
| Colombia | | 10 April 2008 a | 9 July 2008 |
| Comoros | 27 Feb 2004 | 24 Jan 2006 | 24 April 2006 |
| Congo | 23 March 2004 | 6 Feb 2007 | 7 May 2007 |
| Cook Islands | 14 May 2004 | 14 May 2004 | 27 Feb 2005 |
| Costa Rica | 3 July 2003 | 21 Aug 2008 | 19 Nov 2008 |
| Cote d'Ivoire | 24 July 2003 | 13 Aug 2010 | 11 Nov 2010 |
| Croatia | 2 June 2004 | 14 July 2008 | 12 Oct 2008 |
| Cuba | 29 June 2004 | | |
| Cyprus | 24 May 2004 | 26 Oct 2005 | 24 Jan 2006 |
| Czech Republic | 16 June 2003 | | |
| Democratic People's Republic of Korea | 17 June 2003 | 27 April 2005 | 26 July 2005 |
| Democratic Republic of the Congo | 28 June 2004 | 28 Oct 2005 | 26 Jan 2006 |
| Denmark ² | 16 June 2003 | 16 Dec 2004 | 16 March 2005 |
| Djibouti | 13 May 2004 | 31 July 2005 | 29 Oct 2005 |
| Dominica | 29 June 2004 | 24 July 2006 | 22 Oct 2006 |
| Ecuador | 22 March 2004 | 25 July 2006 | 23 Oct 2006 |
| Egypt | 17 June 2003 | 25 Feb 2005 | 26 May 2005 |
| El Salvador | 18 March 2004 | | |
| Equatorial Guinea | | 17 Sep 2005 a | 16 Dec 2005 |

| Participant | Signature date | Ratification, Acceptance (A), Approval (AA), Formal confirmation (c), Accession (a), Succession (d) | Entry Into Force |
|----------------------------|-----------------------|--|-------------------------|
| Estonia | 8 June 2004 | 27 July 2005 | 25 Oct 2005 |
| Ethiopia | 25 Feb 2004 | | |
| European Community | 16 June 2003 | 30 June 2005 c | 28 Sep2005 |
| Fiji | 3 Oct 2003 | 3 Oct 2003 | 27 Feb 2005 |
| Finland | 16 June 2003 | 24 Jan 2005 | 24 April 2005 |
| France | 16 June 2003 | 19 Oct 2004 AA | 27 Feb 2005 |
| Gabon | 22 Aug 2003 | 20 Feb 2009 | 21 May 2009 |
| Gambia | 16 June 2003 | 18 Sep 2007 | 17 Dec 2007 |
| Georgia | 20 Feb 2004 | 14 Feb 2006 | 15 May 2006 |
| Germany | 24 Oct 2003 | 16 Dec 2004 | 16 March 2005 |
| Ghana | 20 June 2003 | 29 Nov 2004 | 27 Feb 2005 |
| Greece | 16 June 2003 | 27 Jan 2006 | 27 April 2006 |
| Grenada | 29 June 2004 | 14 Aug 2007 | 12 Nov 2007 |
| Guatemala | 25 Sep 2003 | 16 Nov 2005 | 14 Feb 2006 |
| Guinea | 1 April 2004 | 7 Nov 2007 | 5 Feb 2008 |
| Guinea-Bissau | | 7 Nov 2008 a | 5 Feb 2009 |
| Guyana | | 15 Sep 2005 a | 14 Dec 2005 |
| Haiti | 23 July 2003 | | |
| Honduras | 18 June 2004 | 16 Feb 2005 | 17 May 2005 |
| Hungary | 16 June 2003 | 7 April 2004 | 27 Feb 2005 |
| Iceland | 16 June 2003 | 14 June 2004 | 27 Feb 2005 |
| India | 10 Sep 2003 | 5 Feb 2004 | 27 Feb 2005 |
| Iran (Islamic Republic of) | 16 June 2003 | 6 Nov 2005 | 4 Feb 2006 |
| Iraq | 29 June 2004 | 17 March 2008 | 15 June 2008 |
| Ireland | 16 Sep 2003 | 7 Nov 2005 | 5 Feb 2006 |
| Israel | 20 June 2003 | 24 Aug 2005 | 22 Nov 2005 |
| Italy | 16 June 2003 | 2 July 2008 | 30 Sep2008 |
| Jamaica | 24 Sep 2003 | 7 July 2005 | 5 Oct 2005 |
| Japan | 9 March 2004 | 8 June 2004 A | 27 Feb 2005 |

| Participant | Signature date | Ratification, Acceptance (A), Approval (AA), Formal confirmation (c), Accession (a), Succession (d) | Entry Into Force |
|----------------------------------|-----------------------|--|-------------------------|
| Jordan | 28 May 2004 | 19 Aug 2004 | 27 Feb 2005 |
| Kazakhstan | 21 June 2004 | 22 Jan 2007 | 22 April 2007 |
| Kenya | 25 June 2004 | 25 June 2004 | 27 Feb 2005 |
| Kiribati | 27 April 2004 | 15 Sep 2005 | 14 Dec 2005 |
| Kuwait | 16 June 2003 | 12 May 2006 | 10 Aug 2006 |
| Kyrgyzstan | 18 Feb 2004 | 25 May 2006 | 23 Aug 2006 |
| Lao People's Democratic Republic | 29 June 2004 | 6 Sep 2006 | 5 Dec 2006 |
| Latvia | 10 May 2004 | 10 Feb 2005 | 11 May 2005 |
| Lebanon | 4 March 2004 | 7 Decembre 2005 | 7 March 2006 |
| Lesotho | 23 June 2004 | 14 Jan 2005 | 14 April 2005 |
| Liberia | 25 June 2004 | 15 Sep 2009 | 14 Dec 2009 |
| Libyan Arab Jamahiriya | 18 June 2004 | 7 June 2005 | 5 Sep2005 |
| Lithuania | 22 Sep 2003 | 16 Dec 2004 | 16 March 2005 |
| Luxembourg | 16 June 2003 | 30 June 2005 | 28 Sep2005 |
| Madagascar | 24 Sep 2003 | 22 Sep 2004 | 27 Feb 2005 |
| Malaysia | 23 Sep 2003 | 16 Sep 2005 | 15 Dec 2005 |
| Maldives | 17 May 2004 | 20 May 2004 | 27 Feb 2005 |
| Mali | 23 Sep 2003 | 19 Oct 2005 | 17 Jan 2006 |
| Malta | 16 June 2003 | 24 Sep 2003 | 27 Feb 2005 |
| Marshall Islands | 16 June 2003 | 8 Dec 2004 | 8 March 2005 |
| Mauritania | 24 June 2004 | 28 Oct 2005 | 26 Jan 2006 |
| Mauritius | 17 June 2003 | 17 May 2004 | 27 Feb 2005 |
| Mexico | 12 Aug 2003 | 28 May 2004 | 27 Feb 2005 |
| Micronesia (Federated States of) | 28 June 2004 | 18 March 2005 | 16 June 2005 |
| Mongolia | 16 June 2003 | 27 Jan 2004 | 27 Feb 2005 |
| Montenegro ³ | | 23 Oct 2006 d | 21 Jan 2007 |
| Morocco | 16 April 2004 | | |
| Mozambique | 18 June 2003 | | |

| Participant | Signature date | Ratification, Acceptance (A), Approval (AA), Formal confirmation (c), Accession (a), Succession (d) | Entry Into Force |
|--------------------------|-----------------------|--|-------------------------|
| Myanmar | 23 Oct 2003 | 21 April 2004 | 27 Feb 2005 |
| Namibia | 29 Jan 2004 | 7 Nov 2005 | 5 Feb 2006 |
| Nauru | | 29 June 2004 a | 27 Feb 2005 |
| Nepal | 3 Dec 2003 | 7 Nov 2006 | 5 Feb 2007 |
| Netherlands | 16 June 2003 | 27 Jan 2005 A | 27 April 2005 |
| New Zealand ⁴ | 16 June 2003 | 27 Jan 2004 | 27 Feb 2005 |
| Nicaragua | 7 June 2004 | 9 April 2008 | 8 July 2008 |
| Niger | 28 June 2004 | 25 Aug 2005 | 23 Nov 2005 |
| Nigeria | 28 June 2004 | 20 Oct 2005 | 18 Jan 2006 |
| Niue | 18 June 2004 | 3 June 2005 | 1 Sep 2005 |
| Norway | 16 June 2003 | 16 June 2003 AA | 27 Feb 2005 |
| Oman | | 9 March 2005 a | 7 June 2005 |
| Pakistan | 18 May 2004 | 3 Nov 2004 | 27 Feb 2005 |
| Palau | 16 June 2003 | 12 Feb 2004 | 27 Feb 2005 |
| Panama | 26 Sep 2003 | 16 Aug 2004 | 27 Feb 2005 |
| Papua New Guinea | 22 June 2004 | 25 May 2006 | 23 Aug 2006 |
| Paraguay | 16 June 2003 | 26 Sep 2006 | 25 Dec 2006 |
| Peru | 21 April 2004 | 30 Nov 2004 | 28 Feb 2005 |
| Philippines | 23 Sep 2003 | 6 June 2005 | 4 Sep 2005 |
| Poland | 14 June 2004 | 15 Sep 2006 | 14 Dec 2006 |
| Portugal | 9 Jan 2004 | 8 Nov 2005 AA | 6 Feb 2006 |
| Qatar | 17 June 2003 | 23 July 2004 | 27 Feb 2005 |
| Republic of Korea | 21 July 2003 | 16 May 2005 | 14 Aug 2005 |
| Republic of Moldova | 29 June 2004 | 3 Feb 2009 a | 4 May 2009 |
| Romania | 25 June 2004 | 27 Jan 2006 | 27 April 2006 |
| Russian Federation | | 03 June 2008 a | 1 Sep 2008 |
| Rwanda | 2 June 2004 | 19 Oct 2005 | 17 Jan 2006 |
| Saint Kitts and Nevis | 29 June 2004 | 21 Juni 2011 | 19 Sep 2011 |
| Saint Lucia | 29 June 2004 | 7 Nov 2005 | 5 Feb 2006 |

| Participant | Signature date | Ratification, Acceptance (A), Approval (AA), Formal confirmation (c), Accession (a), Succession (d) | Entry Into Force |
|---|-----------------------|--|-------------------------|
| Saint Vincent and the Grenadines | 14 June 2004 | 29 Oct 2010 | 27 Jan 2011 |
| Samoa | 25 Sep 2003 | 3 Nov 2005 | 1 Feb 2006 |
| San Marino | 26 Sep 2003 | 7 July 2004 | 27 Feb 2005 |
| Sao Tome and Principe | 18 June 2004 | 12 April 2006 | 11 July 2006 |
| Saudi Arabia | 24 June 2004 | 9 May 2005 | 7 Aug 2005 |
| Senegal | 19 June 2003 | 27 Jan 2005 | 27 April 2005 |
| Serbia | 28 June 2004 | 8 Feb 2006 | 9 May 2006 |
| Seychelles | 11 Sep 2003 | 12 Nov 2003 | 27 Feb 2005 |
| Sierra Leone | | 22 May 2009 | 20 Aug 2009 |
| Singapore | 29 Dec 2003 | 14 May 2004 | 27 Feb 2005 |
| Slovakia | 19 Dec 2003 | 4 May 2004 | 27 Feb 2005 |
| Slovenia | 25 Sep 2003 | 15 March 2005 | 13 June 2005 |
| Solomon Islands | 18 June 2004 | 10 Aug 2004 | 27 Feb 2005 |
| South Africa | 16 June 2003 | 19 April 2005 | 18 July 2005 |
| Spain | 16 June 2003 | 11 Jan 2005 | 11 April 2005 |
| Sri Lanka | 23 Sep 2003 | 11 Nov 2003 | 27 Feb 2005 |
| Sudan | 10 June 2004 | 31 Oct 2005 | 29 Jan 2006 |
| Suriname | 24 June 2004 | 16 Dec 2008 | 16 March 2009 |
| Swaziland | 29 June 2004 | 13 Jan 2006 | 13 April 2006 |
| Sweden | 16 June 2003 | 7 July 2005 | 5 Oct 2005 |
| Switzerland | 25 June 2004 | | |
| Syrian Arab Republic | 11 July 2003 | 22 Nov 2004 | 27 Feb 2005 |
| Thailand | 20 June 2003 | 8 Nov 2004 | 27 Feb 2005 |
| The Former Yugoslav Republic of Macedonia | | 30 June 2006 a | 28 Sep 2006 |
| Timor-Leste | 25 May 2004 | 22 Dec 2004 | 22 March 2005 |
| Togo | 12 May 2004 | 15 Nov 2005 | 13 Feb 2006 |
| Tonga | 25 Sep 2003 | 8 April 2005 | 7 July 2005 |
| Trinidad and Tobago | 27 Aug 2003 | 19 Aug 2004 | 27 Feb 2005 |

| Participant | Signature date | Ratification, Acceptance (A), Approval (AA), Formal confirmation (c), Accession (a), Succession (d) | Entry Into Force |
|--|-----------------------|--|-------------------------|
| Tunisia | 22 Aug 2003 | 7 June 2010 | 5 Sep 2010 |
| Turkey | 28 April 2004 | 31 Dec 2004 | 31 March 2005 |
| Turkmenistan | | 13 May 2011 | 11 Aug 2011 |
| Tuvalu | 10 June 2004 | 26 Sep 2005 | 25 Dec 2005 |
| Uganda | 5 March 2004 | 20 June 2007 | 18 Sep 2007 |
| Ukraine | 25 June 2004 | 6 June 2006 | 4 Sep 2006 |
| United Arab Emirates | 24 June 2004 | 7 Nov 2005 | 5 Feb 2006 |
| United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland | 16 June 2003 | 16 Dec 2004 | 16 March 2005 |
| United Republic of Tanzania | 27 Jan 2004 | 30 April 2007 | 29 July 2007 |
| United States of America | 10 May 2004 | | |
| Uruguay | 19 June 2003 | 9 Sep 2004 | 27 Feb 2005 |
| Vanuatu | 22 April 2004 | 16 Sep 2005 | 15 Dec 2005 |
| Venezuela (the Bolivarian Republic of) | 22 Sep 2003 | 27 June 2006 | 25 Sep 2006 |
| Viet Nam | 3 Sep 2003 | 17 Dec 2004 | 17 March 2005 |
| Yemen | 20 June 2003 | 22 Feb 2007 | 23 May 2007 |
| Zambia | | 23 May 2008 a | 21 Aug 2008 |

Sumber: Data Sekunder, tidak diolah, 2012

Posisi Indonesia dalam konvensi ini, belum menjadi negara pihak baik ikut menandatangani maupun mengaksesi dan meratifikasi konvensi ini. Di antara Negara-negara ASEAN, hanya Indonesia yang belum menunjukkan komitmennya pada konvensi ini.

E. Tinjauan Umum tentang Pengaturan Rokok bagi Kesehatan di Indonesia

1. Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 81 Tahun 1999 tentang Pengamanan Rokok bagi Kesehatan

Peraturan Pemerintah ini merupakan PP tentang penggunaan rokok yang pertama kali dikeluarkan oleh Pemerintah. Pasal-pasal di dalam PP ini mencantumkan pengaturan tentang iklan, peringatan kesehatan, pembatasan kadar tar dan nikotin, penyampaian pada masyarakat tentang isi produk tembakau, sanksi dan hukuman, pengaturan otoritas, peran serta masyarakat dan kawasan bebas asap rokok.

2. Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 38 Tahun 2000 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 81 Tahun 1999 tentang Pengamanan Rokok bagi Kesehatan

PP ini merupakan revisi dari PP sebelumnya, dan revisi yang dilakukan berkaitan dengan iklan rokok dan kandungan maksimum tar dan nikotin yang diperbolehkan. Pasal-pasal di dalam PP No. 81 Tahun 1999 yang direvisi antara lain Pasal 17 (berkaitan dengan iklan rokok), Pasal 4 dan Pasal 39 (berkaitan dengan kandungan maksimum tar dan nikotin).

3. Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 19 Tahun 2003 tentang Pengamanan Rokok bagi Kesehatan

PP ini merupakan Peraturan Pemerintah yang mengatur masalah pengendalian rokok yang berlaku di Indonesia sampai saat ini. PP

Nomor 19 Tahun 2003 tentang Pengamanan Rokok bagi Kesehatan tersebut merupakan perubahan dari dua Peraturan Pemerintah sebelumnya yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 81 Tahun 1999 tentang Pengamanan Rokok bagi Kesehatan dan Peraturan Pemerintah Nomor 38 tahun 2000 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 81 tahun 1999 tentang Pengamanan Rokok bagi Kesehatan. Di dalam PP ini tidak memuat pembatasan kandungan tar dan nikotin dalam rokok.

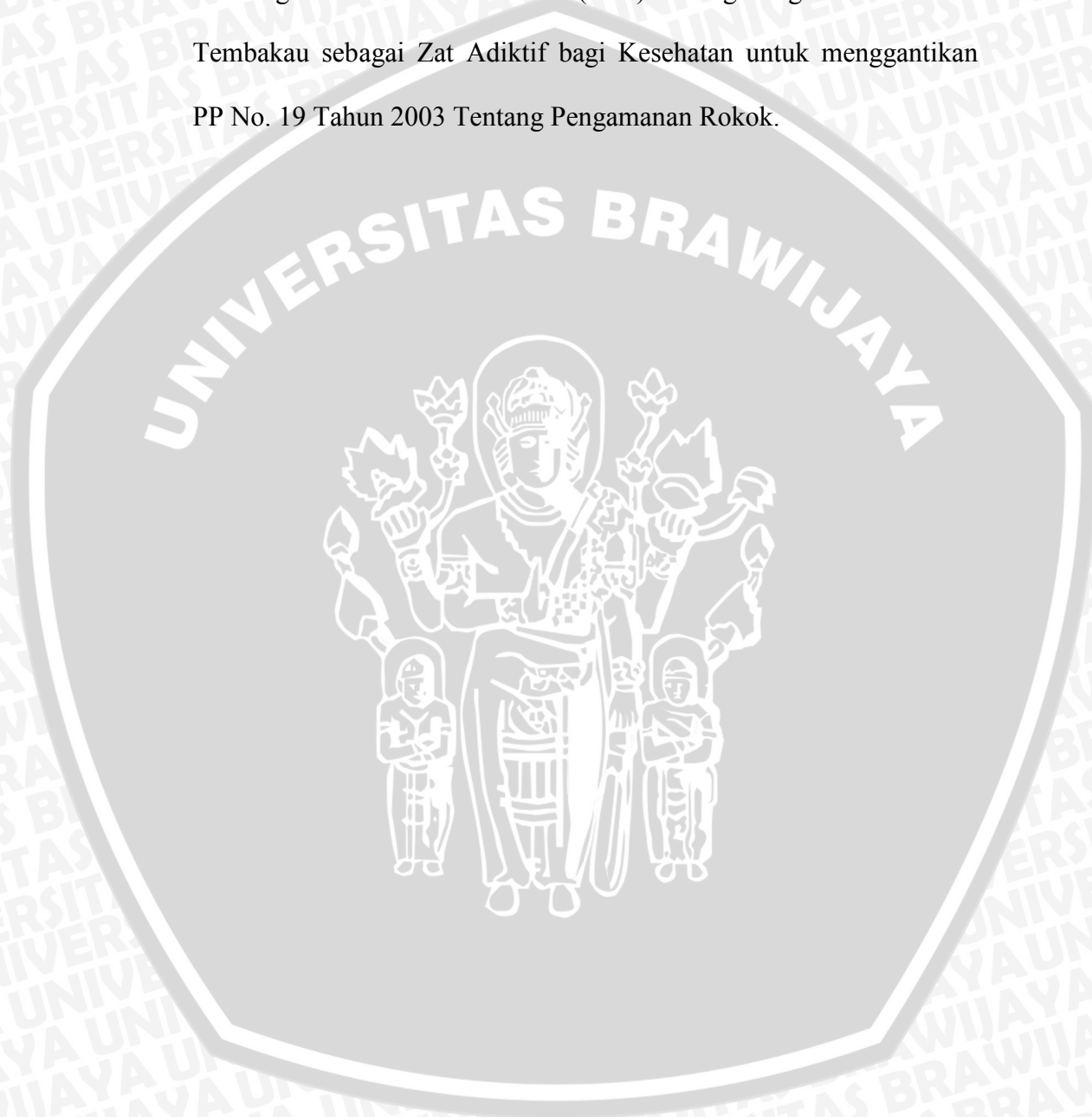
Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2003 tentang Pengamanan Rokok bagi Kesehatan dan dua Peraturan Pemerintah sebelumnya merupakan pelaksanaan dari ketentuan Pasal 44 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1992 tentang Kesehatan:¹¹⁰

- (1) Pengamanan penggunaan bahan yang mengandung zat adiktif diarahkan agar tidak mengganggu dan membahayakan kesehatan perorangan, keluarga, masyarakat, dan lingkungannya.*
- (2) Produksi, peredaran, dan penggunaan bahan yang mengandung zat adiktif harus memenuhi standar dan atau persyaratan yang ditentukan.*
- (3) Ketentuan mengenai pengamanan bahan yang mengandung zat adiktif sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dan ayat (2) ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.*

Dengan adanya perkembangan dalam dunia kesehatan, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1992 tentang Kesehatan tersebut kemudian diubah dan diganti dengan Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan. Dengan digantinya UU No. 23 Tahun 1992 menjadi UU No. 36 Tahun 2009, maka Peraturan Pemerintah Nomor

¹¹⁰ Pasal 44 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 1992 tentang Kesehatan.

19 Tahun 2003 sebagai aturan pelaksana dari Pasal 44 UU No. 23 Tahun 1992 dirasa sudah tidak sesuai lagi, sehingga pemerintah menyusun rancangan peraturan pemerintah yang baru yaitu Rancangan Peraturan Pemerintah (RPP) tentang Pengamanan Produk Tembakau sebagai Zat Adiktif bagi Kesehatan untuk menggantikan PP No. 19 Tahun 2003 Tentang Pengamanan Rokok.



BAB III

METODE PENELITIAN

A. Jenis Penelitian

Jenis penelitian hukum yang digunakan oleh penulis berdasarkan rumusan masalah di atas adalah dengan menggunakan jenis penelitian yuridis normatif. Metode penelitian hukum normatif menurut Johnny Ibrahim adalah suatu prosedur penelitian ilmiah untuk menemukan kebenaran berdasarkan logika kelimuan hukum dari sisi normatifnya.¹¹¹

Alasan penulis menggunakan metode ini dikarenakan dalam metode ini mengkaji suatu peraturan perundang-undangan secara lebih mendalam, dalam hal ini suatu Konvensi internasional yang belum diratifikasi oleh Pemerintah Indonesia. Konvensi yang dimaksud adalah Konvensi Internasional Pengendalian Tembakau (*Framework Convention on Tobacco Control* 2005).

B. Pendekatan Masalah

Oleh karena jenis penelitian yang digunakan adalah jenis penelitian normatif, maka pendekatan yang digunakan oleh penulis adalah *statute approach* (pendekatan menggunakan peraturan perundang-undangan, konvensi, perjanjian internasional). Dalam hal ini yang dikaji adalah suatu Konvensi internasional yang mengatur tentang pengendalian tembakau yaitu

¹¹¹ Johnny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Bayumedia Publishing, Malang, 2008, hal 44-60.

Framework Convention on Tobacco Control (FCTC) dan Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2003 tentang Pengamanan Rokok bagi Kesehatan.

C. Bahan Hukum

Adapun bahan hukum yang digunakan adalah sebagai berikut:

1. Bahan hukum primer adalah bahan hukum yang terdiri dari:
 - a. *World Health Organization Framework Convention on Tobacco Control*, 2005.
 - b. Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2003 tentang Pengamanan Rokok bagi Kesehatan.
2. Bahan hukum sekunder adalah bahan hukum yang diperoleh dari buku teks yang berkaitan dengan bidang ilmu hukum dan jurnal hukum maupun artikel-artikel hukum yang terkait dengan pembahasan tentang ratifikasi perjanjian internasional ataupun yang berkaitan dengan masalah tembakau atau produk tembakau (rokok), dan kesehatan masyarakat yang dapat memberikan penjelasan dan bersifat menunjang bahan hukum primer.
3. Bahan hukum tersier adalah bahan hukum yang memberikan petunjuk atau penjelasan bermakna terhadap bahan hukum primer dan sekunder seperti kamus hukum.

D. Prosedur Pengumpulan Bahan Hukum

Baik bahan hukum primer maupun bahan hukum sekunder tersebut didapatkan dengan melalui studi kepustakaan, yaitu dengan mencari dan mengumpulkan peraturan perundang-undangan (Konvensi internasional), literatur buku, dan artikel-artikel yang dibutuhkan berdasarkan topik permasalahan yang telah dirumuskan, diklasifikasikan menurut sumber dan hierarkinya untuk dikaji dengan masalah ratifikasi perjanjian internasional.

E. Teknik Analisa Bahan Hukum

Teknik analisa bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini adalah dengan cara mengelompokkan bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder yang berkaitan dengan permasalahan yang ada dan dengan mengkaji isi dari Konvensi Internasional Pengendalian Tembakau 2005 (*Framework Convention on Tobacco Control 2005*).

F. Definisi Konseptual

a. Implikasi hukum

Implikasi hukum dikenal pula dengan istilah akibat hukum. Akibat ialah suatu kesudahan, hasil suatu kejadian.¹¹² Hukum ialah peraturan yang dibuat oleh suatu kekuasaan atau adat yang dianggap berlaku oleh dan untuk orang banyak; undang-undang, peraturan dsb. untuk mengatur pergaulan hidup dalam masyarakat; ketentuan,

¹¹² Muhammad Ali, *Kamus Lengkap Bahasa Indonesia Modern*, Pustaka Amani, Jakarta, tanpa tahun, hal 5.

kaedah, patokan; keputusan hakim.¹¹³ Maka yang dimaksud dengan akibat hukum ialah suatu kesudahan atau hasil dari suatu kejadian yang berkaitan dengan suatu peraturan yang dianggap berlaku oleh dan untuk orang banyak, baik berupa undang-undang, ketentuan, kaedah, patokan, keputusan hakim, peraturan dsb. untuk mengatur pergaulan hidup dalam masyarakat. Menurut pendapat yang lain, akibat hukum ialah akibat yang diberikan oleh hukum atas suatu peristiwa hukum atau perbuatan dari subjek hukum.¹¹⁴ Akibat hukum yang dimaksud ialah akibat hukum dari tidak terikatnya Indonesia pada *Framework Convention on Tobacco Control*, padahal delegasi Indonesia ikut aktif dalam penyusunan konvensi ini.

b. *Framework Convention*

*“A **framework convention** is a type of legally-binding international treaty establishing general guidelines and principles for international governance on a particular issue. Separate, more detailed legal instruments called **protocols** can be attached to a framework convention to address specific aspects of an issue.”*¹¹⁵

Artinya, *framework convention* (konvensi kerangka kerja) merupakan salah satu macam perjanjian internasional yang mengikat menurut hukum yang menetapkan aturan-aturan umum dan asas-asas

¹¹³ *Ibid*, hal 126.

¹¹⁴ Fully Handayani Ridwan, *Pengantar Ilmu Hukum, Pengertian Pokok dalam Sistem Hukum* (online), <http://repository.ui.ac.id/contents/koleksi/11/46905aeb07908ddd40dd1fbfe4f7a1f9ac87e18.pdf>, diakses tanggal 21 Juli 2011.

¹¹⁵ ASH, 2000, *Framework Convention on Tobacco Control: Basic Briefing* (online), http://www.ash.org.uk/files/documents/ASH_352.pdf, diakses tanggal 12 Agustus 2011.

untuk mengatur tentang pokok persoalan atau fakta-fakta khusus internasional. Secara terpisah, instrumen hukum yang lebih terperinci lagi yang disebut dengan *protocols* (protokol) dapat dilampirkan dalam konvensi kerangka kerja untuk aspek persoalan yang lebih spesifik.

c. *Framework Convention On Tobacco Control, 2005*

Framework Convention on Tobacco Control (Konvensi Kerangka Kerja tentang Pengendalian Tembakau) merupakan instrument hukum internasional mengenai kesehatan yang dihasilkan melalui enam kali pertemuan negosiasi internasional dan beberapa kali pertemuan-pertemuan regional. Konvensi Pengendalian Tembakau ini merupakan hasil kesepakatan dari *World Health Assembly (WHA)* ke 56 yang dilaksanakan pada tanggal 21 Mei 2003.¹¹⁶ Pada tanggal 27 Februari 2005, konvensi ini secara resmi berlaku bagi negara-negara pihak yang telah meratifikasi atau melakukan proses aksesi. Konvensi ini berlaku Sembilan puluh hari atau tiga bulan setelah perangkat ratifikasi, penerimaan, persetujuan, konfirmasi resmi atau aksesi keempat puluh diterima oleh Depositary.

¹¹⁶ Wikipedia, *loc. cit.*

BAB IV

PERTIMBANGAN YURIDIS DAN IMPLIKASI HUKUM NEGARA REPUBLIK INDONESIA TIDAK MERATIFIKASI *FRAMEWORK* *CONVENTION ON TOBACCO CONTROL 2005*

A. Pertimbangan Yuridis Negara Republik Indonesia Belum Meratifikasi Kerangka Kerja Konvensi Pengendalian Tembakau 2005 (*Framework* *Convention on Tobacco Control 2005*)

Framework Convention on Tobacco Control (FCTC) sudah menjadi hukum internasional sejak tahun 2005, namun sampai saat ini Indonesia merupakan satu-satunya negara di Asia Pasifik yang belum mengikatkan diri pada *Framework Convention on Tobacco Control* (FCTC). Setelah memutuskan untuk mengikatkan diri pada FCTC, maka Negara Republik Indonesia harus menindaklanjutinya dengan menerjemahkannya ke dalam hukum nasional. Negara Indonesia dalam hal ini Pemerintah, mempunyai kewajiban untuk menyisir berbagai peraturan perundang-undangan Indonesia dan menemukan mana yang bertentangan dan mana yang belum diatur. Bila bertentangan maka perlu untuk dilakukan amandemen, sementara yang belum diatur perlu untuk dibuat aturannya.¹¹⁷

Tahun 2009, Menteri Kesehatan Endang Rahayu Sedyaningsih sudah meakukan pembahasan mengenai rencana pengesahan terhadap *Framework*

¹¹⁷ Saepudin, 2010, *Catatan atas Masalah Aktual dalam Perjanjian Internasional* (online), <https://saepudinonline.wordpress.com/2010/10/10/catatan-atas-masalah-aktual-dalam-perjanjian-internasional/>, diakses tanggal 21 Juli 2011.

Convention on Tobacco Control (FCTC). Bahkan Kepala Pusat Komunikasi Publik Departemen Kesehatan Lily S Sulistyowati pernah mengungkapkan bahwa Pemerintah tengah mempersiapkan Rancangan Undang-Undang tentang Pengesahan *Framework Convention on Tobacco Control* (FCTC) melalui siaran persnya pada hari Sabtu tanggal 12 Desember 2009.¹¹⁸ Namun sampai sekarang belum ada indikasi lebih lanjut dari Pemerintah untuk melakukan ratifikasi terhadap konvensi tersebut. Untuk itu perlu analisis lebih lanjut mengenai pertimbangan-pertimbangan yang menyebabkan Negara Indonesia belum mengikatkan diri terhadap konvensi tersebut. Salah satunya dengan melakukan analisis lebih lanjut antara *Framework Convention on Tobacco Control* (FCTC) dan Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2003 tentang Pengamanan Rokok Bagi Kesehatan.

Perbandingan antara FCTC dan PP Nomor 19 Tahun 2003 bertujuan untuk melihat adanya perbedaan sudut pandang dan mungkin pertimbangan yuridis yang menyebabkan Negara Indonesia belum melakukan ratifikasi terhadap konvensi tersebut. Berikut adalah perbandingan filosofi antara FCTC dan PP Nomor 19 Tahun 2003:

¹¹⁸ Ine, 2009, *Pemerintah Siapkan RUU Pengesahan FCTC*, http://www.infogate.com/viewstory/2009/12/13/health_news_pemerintah_siapkan_ruu_pengesahan_fctc?url=http://kesehatan.kompas.com/read/xml/2009/12/13/13433947/Pemerintah.Siapkan.RU.U.Pengesahan.FCTC, diakses tanggal 21 Juli 2011.

Tabel 4.

Perbandingan Filosofi FCTC dan PP No. 19 Tahun 2003

| Hal yang Dibandingkan | FCTC | PP No.19 Tahun 2003 | Keterangan |
|---------------------------|--|--|---|
| Latar Belakang (Filosofi) | <p>1. Meluasnya epidemik tembakau merupakan masalah global dengan konsekuensi serius terhadap kesehatan masyarakat, yang meminta kerjasama internasional seluas-luasnya dan partisipasi seluruh negara melalui tindakan efektif, tepat dan menyeluruh secara internasional.</p> <p>2. Bukti-bukti penelitian telah disajikan yang menyatakan bahwa konsumsi tembakau dan pengaruh asap rokok dapat menyebabkan kematian, penyakit dan kecacatan, dan bahwa ada jangka waktu antara pengaruh merokok dan penggunaan produk tembakau dengan timbulnya penyakit berkaitan dengan tembakau,</p> <p>3. Rokok dan produk-produk lain yang mengandung tembakau telah diramu secara canggih untuk menimbulkan ketergantungan, dan banyak komponen yang dikandungnya serta asap yang dihasilkan secara farmakologis aktif, mengandung racun, mutagenik dan beresiko kanker, dan</p> | <p>1. Rokok merupakan salah satu zat adiktif yang bila digunakan mengakibatkan bahaya bagi kesehatan individu dan masyarakat, oleh karena itu perlu dilakukan pengamanan;</p> <p>2. Pelaksanaan ketentuan Pasal 44 UU No. 23 Tahun 1992 tentang Kesehatan telah ditetapkan PP No. 81 Tahun 1999 tentang Pengamanan Rokok Bagi Kesehatan sebagaimana telah diubah dengan PP No. 38 tahun 2000;</p> <p>3. Untuk lebih mengefektifkan pelaksanaan pengamanan rokok bagi kesehatan dipandang perlu menyempurnakan pengaturan mengenai pengamanan rokok bagi kesehatan dengan Peraturan Pemerintah.</p> | <p>1. Persamaan di antara keduanya adalah sama-sama mengatur tentang upaya menanggulangi konsekuensi produk tembakau yaitu rokok bagi kesehatan.</p> <p>2. Perbedaanannya, yaitu:</p> <p>a. Konvensi dibuat karena masalah epidemik tembakau yang semakin meluas, baik berupa rokok, asap rokok maupun produk tembakau dalam bentuk lain yang memiliki konsekuensi serius bagi kesehatan, bahkan dapat menyebabkan kematian. Selain itu, jumlah perokok di kalangan anak-anak, remaja dan perempuan cenderung meningkat dari tahun ke tahun dan hal ini cukup memprihatinkan dan membutuhkan penanganan yang efektif dari partisipasi seluruh negara.</p> <p>b. Sedangkan PP No.19 Tahun 2003 dibuat sebagai bentuk pelaksanaan UU kesehatan serta untuk menyempurnakan dan merevisi PP sebelumnya dalam rangka untuk lebih mengefektifkan pelaksanaan pengaturan</p> |

| | | | |
|----|--|--|----------------------------------|
| | ketergantungan terhadap tembakau. | | pengamanan rokok bagi kesehatan. |
| 4. | Meningkatnya eskalasi merokok dan konsumsi tembakau dalam bentuk lain oleh anak-anak dan remaja di seluruh dunia, kaum perempuan dan remaja putri. | | |

Analisis yang bisa dilakukan dari perbandingan filosofi atau latar belakang antara FCTC dan PP Nomor 19 Tahun 2003 tersebut di atas, bahwa latar belakang dari pembentukan FCTC lebih dilatarbelakangi oleh meningkatnya wabah global yang disebabkan oleh tembakau terutama di negara-negara berkembang dan meningkatnya penggunaan produk tembakau terutama oleh anak-anak dan remaja. Banyaknya penelitian yang membuktikan bahwa konsumsi tembakau yang sudah diramu secara canggih mampu memberikan rasa ketergantungan dan dalam jangka waktu secara berkala dapat menyebabkan kematian serta kecacatan. Pada tahun 2030, tembakau diperkirakan menjadi satu-satunya penyebab terbesar kematian di seluruh dunia, yang mengakibatkan sekitar 10 (sepuluh) juta kematian per tahun.¹¹⁹ Dalam paragraf 2 kata pengantar (*foreword*) *WHO Framework Convention on Tobacco Control* juga menyatakan bahwa:

“The WHO FCTC was developed in response to the globalization of the tobacco epidemic. The spread of the tobacco epidemic is facilitated through a variety of complex factors with cross-border effects, including trade liberalization and direct foreign investment. Other factors such as global marketing, transnational tobacco advertising, promotion and sponsorship, and the international

¹¹⁹ Frank J. Chaloupka, *op. cit.*, hal XI.

movement of contraband and counterfeit cigarettes have also contributed to the explosive increase in tobacco use.”

Artinya bahwa WHO FCTC dikembangkan dalam rangka untuk menanggapi globalisasi epidemi tembakau. Penyebaran epidemi tembakau yang difasilitasi melalui berbagai faktor yang kompleks dengan efek lintas-negara, termasuk di dalamnya liberalisasi perdagangan dan investasi asing langsung. Faktor lain seperti perdagangan bebas, transnasional iklan tembakau, promosi dan sponsor, dan gerakan internasional rokok selundupan dan palsu juga telah memberikan kontribusi untuk peningkatan eksplosif dalam penggunaan tembakau.

Dalam paragraf 4 *Annex 1* WHA 56.1 WHO *Framework Convention on Tobacco Control* juga menyatakan bahwa:

“Noting with profound concern the escalation in smoking and other forms of tobacco use worldwide;”¹²⁰

Artinya bahwa, dengan memperhatikan keprihatinan yang mendalam terhadap eskalasi merokok dan bentuk lain dari tembakau yang digunakan di seluruh dunia.

Sedangkan latar belakang dari pembentukan PP Nomor 19 Tahun 2003 lebih kepada upaya untuk mengefektifkan pelaksanaan pengamanan rokok yang mengakibatkan bahaya bagi kesehatan individu dan masyarakat. PP Nomor 19 Tahun 2003 ditujukan hanya untuk mengamankan bahaya yang ditimbulkan rokok bagi kesehatan. PP Nomor 19 Tahun 2003 ini juga

¹²⁰ *Annex 1* WHA 56.1 WHO *Framework Convention on Tobacco Control*, World Health Organizations *Framework Convention on Tobacco Control*, 2005.

hanya sebagai pelaksanaan ketentuan dari Pasal 44 Undang-Undang Nomor 23 tahun 1992 tentang Kesehatan. Disamping itu, untuk lebih mengefektifkan pelaksanaan pengamanan rokok bagi kesehatan, maka dipandang perlu untuk menyempurnakan pengaturan mengenai pengamanan rokok bagi kesehatan dengan menggunakan peraturan pemerintah sehingga dibentuknya PP Nomor 19 Tahun 2003 tentang Pengamanan Rokok bagi Kesehatan.

Dari kedua perbandingan filosofi tersebut dapat disimpulkan bahwa landasan filosofis atau latar belakang dari FCTC dibentuk karena adanya situasi keprihatinan dan kekhawatiran yang mendalam sehingga lahirnya FCTC untuk melindungi kesehatan masyarakat dunia dari akibat buruk konsumsi tembakau dengan melalui kerjasama internasional dan partisipasi seluruh negara. Sedangkan landasan filosofis PP Nomor 19 Tahun 2003 dibuat dalam situasi dimana adanya kebutuhan untuk menyempurnakan dan lebih mengefektifkan pelaksanaan pengaturan yang berkaitan dengan pengamanan rokok bagi kesehatan.

Berikutnya adalah perbandingan tabel berdasarkan tujuan dibentuknya FCTC dan PP No. 19 Tahun 2003:

Tabel 5.

Perbandingan Tujuan FCTC dan PP No. 19 Tahun 2003

| Hal yang Dibandingkan | FCTC | PP No. 19 Tahun 2003 | Keterangan |
|-----------------------|---|--|---|
| Tujuan | Konvensi dan protokolnya ini bertujuan untuk menjaga generasi masa kini dan generasi mendatang agar tidak menanggung konsekuensi kesehatan, sosial, lingkungan dan ekonomi dari konsumsi tembakau dan pengaruh asap rokok melalui penyediaan sebuah kerangka untuk pengukuran pengendalian tembakau yang akan diterapkan oleh Negara anggota pada tingkat nasional, regional dan internasional agar mengurangi prevalensi penggunaan tembakau dan pengaruh asap rokok secara berkesinambungan dan mendasar (pasal 3). | Penyelenggaraan pengamanan rokok bagi kesehatan bertujuan untuk mencegah penyakit akibat penggunaan rokok bagi individu dan masyarakat, dengan: a. melindungi kesehatan masyarakat terhadap insidensi penyakit yang fatal dan penyakit yang dapat menurunkan kualitas hidup akibat penggunaan rokok; b. melindungi penduduk usia produktif dan remaja dari dorongan lingkungan dan pengaruh iklan untuk inisiasi penggunaan dan ketergantungan terhadap rokok; c. meningkatkan kesadaran, kewaspadaan, kemampuan dan kegiatan masyarakat terhadap bahaya kesehatan terhadap penggunaan rokok (pasal 2). | 1. Persamaan tujuan antara FCTC dengan PP No.19 Tahun 2003 adalah sama-sama bertujuan untuk menjaga kesehatan masyarakat dari bahaya penggunaan rokok. 2. Perbedaan di antara keduanya, yaitu: a. FCTC lebih menekankan tujuannya untuk menjaga kesehatan generasi masa kini dan generasi mendatang dari konsekuensi-konsekuensi yang ditimbulkan dari konsumsi tembakau dan pengaruh asap rokok dengan adanya pengendalian terhadap tembakau. b. Sedangkan pada PP No.19 tahun 2003 tujuannya lebih kepada pencegahan penyakit akibat penggunaan rokok. |

Perbedaan latar belakang atau filosofis yang nampak dari FCTC dan PP Nomor 19 Tahun 2003 tentang Pengamanan Rokok bagi Kesehatan membawa pengaruh terhadap tujuan di antara keduanya. Tujuan dari FCTC

lebih menekankan pada upaya untuk menjaga dan melindungi generasi masa kini dan generasi mendatang dari konsumsi tembakau dan pengaruh asap rokok. Salah satu upaya yang dilakukan guna menjaga dan melindungi generasi masa kini dan mendatang yaitu dengan melalui sebuah perjanjian internasional yang secara khusus mengatur masalah pengendalian tembakau yang akan diterapkan oleh Negara anggota pada tingkat nasional, regional dan internasional. Negara anggota diharapkan dapat menindaklanjutinya dengan menerapkan norma-norma yang diatur dalam FCTC dan dapat diharmonisasikan ke dalam peraturan perundang-undangan di setiap negara anggota.

Dengan adanya penerapan isi perjanjian oleh negara anggota di tingkat nasionalnya maka akan memudahkan tingkat regional dan internasional dalam upaya mengurangi prevelansi konsumsi tembakau atau rokok dan pengaruh asap rokok di dunia. Sehingga konsekuensi kesehatan, sosial, lingkungan dan ekonomi yang berdampak pada generasi kini dan mendatang dapat diminimalisir secara berkesinambungan dan mendasar sesuai dengan tujuan yang tercantum dalam Pasal 3 *Framework Convention on Tobacco Control*.

Pada PP Nomor 19 Tahun 2003, tujuannya lebih menekankan pada upaya untuk mencegah penyakit yang ditimbulkan dari penggunaan rokok. Meskipun di dalam tujuannya juga untuk melindungi kesehatan masyarakat dari bahaya penggunaan rokok. Namun dengan adanya perbedaan filosofi di antara FCTC dan PP Nomor 19 Tahun 2003, maka hal tersebut juga mempengaruhi tujuannya, sehingga terdapat perbedaan tujuan. Di dalam PP

Nomor 19 Tahun 2003 tidak disebutkan tujuan untuk dilakukannya upaya pengendalian terhadap tembakau, tetapi hanya berupa upaya perlindungan kesehatan masyarakat dengan melalui pengamanan terhadap rokok. Selanjutnya akan disajikan tabel perbandingan ruang lingkup antara FCTC dan PP Nomor 19 Tahun 2003:

Tabel 6.

Perbandingan Ruang Lingkup FCTC dan PP No. 19 Tahun 2003

| Hal yang Dibandingkan | FCTC | PP No. 19 Tahun 2003 | Keterangan |
|-----------------------|---|--|--|
| Ruang Lingkup | <ol style="list-style-type: none"> 1. Pengendalian tembakau (<i>tobacco control</i>) artinya serangkaian strategi pasokan, permintaan dan pengurangan yang ditujukan untuk memperbaiki kesehatan penduduk melalui penghapusan atau pengurangan konsumsi produk tembakau dan pengaruh asap rokok. 2. Dalam upaya pengendalian tembakau, konvensi ini mencakup: <ol style="list-style-type: none"> a. Tindakan yang berkaitan dengan pengurangan permintaan tembakau. b. Tindakan yang berkaitan dengan pengurangan pasokan tembakau. c. Proteksi lingkungan. | <ol style="list-style-type: none"> 1. Pengamanan rokok adalah setiap kegiatan atau serangkaian kegiatan dalam rangka mencegah dan/atau menangani dampak penggunaan rokok baik langsung maupun tidak langsung terhadap kesehatan. 2. Dalam penyelenggaraan pengamanan rokok, PP ini mencakup antara lain mengenai: <ol style="list-style-type: none"> a. Kandungan kadar nikotin dan tar; b. Persyaratan produksi dan penjualan rokok; c. Persyaratan iklan dan promosi rokok; d. Penetapan kawasan tanpa rokok. | <ol style="list-style-type: none"> 1. Persamaannya, keduanya mencakup serangkaian kegiatan dan tindakan atau upaya penanganan yang berkaitan dengan masalah produk tembakau yaitu rokok dan asap rokok. 2. Perbedaannya adalah di dalam PP No.19 Tahun 2003 cakupannya hanya berupa pencegahan dan pengamanan dampak penggunaan rokok. 3. Sedangkan cakupan FCTC lebih luas, tidak hanya pengamanan dan pencegahan terhadap rokok serta dampaknya bagi kesehatan saja, akan tetapi FCTC juga mencakup serangkaian kegiatan yang berkaitan dengan pengurangan permintaan dan pasokan terhadap tembakau, serta adanya perlindungan terhadap lingkungan dari dampak buruk rokok. |

Ruang lingkup dalam FCTC mencakup serangkaian strategi pengendalian tembakau untuk memperbaiki kesehatan masyarakat dengan mengurangi pasokan, permintaan dan pengurangan produk tembakau dan pengaruh asap rokok. Setiap Negara Anggota Konvensi harus mengupayakan strategi-strategi dan tindakan-tindakan yang berkaitan dengan pengurangan permintaan terhadap tembakau, pengurangan pasokan terhadap tembakau, dan adanya proteksi atau perlindungan terhadap lingkungan yang diakibatkan oleh tembakau atau produk tembakau. Ruang lingkup strategi upaya pengurangan atau penurunan (*demand*) permintaan, penggunaan, serta pasokan tembakau berkaitan dengan serangkaian kegiatan iklan dan promosi tembakau, industri tembakau, produk tembakau dan *sponsorship* tembakau.

Berbeda dengan FCTC, PP Nomor 19 Tahun 2003 sebagai salah satu peraturan pemerintah yang berlaku di Indonesia dan merupakan regulasi tertinggi yang mengatur tentang masalah rokok di Indonesia, di dalam PP ini tidak mencakup masalah tembakau. PP ini hanya mencakup hal-hal yang berkaitan langsung dengan produk tembakau yaitu rokok dan asap rokok yang lebih terpusat pada strategi pencegahan dan/atau penanganan dampak dari rokok terhadap kesehatan masyarakat. Strategi pelaksanaannya hanya mencakup aspek yang berkaitan dengan kandungan kadar nikotin dan tar, persyaratan produksi dan penjualan rokok, persyaratan iklan dan promosi rokok, serta penetapan kawasan tanpa rokok.

Terdapat perbedaan ruang lingkup antara FCTC dan PP Nomor 19 Tahun 2003. Ruang lingkup FCTC lebih luas dibandingkan dengan ruang

lingkup PP Nomor 19 Tahun 2003. FCTC mencakup semua strategi atau serangkaian strategi, rencana dan program pengendalian tembakau nasional multisektoral secara menyeluruh¹²¹, termasuk di dalamnya upaya untuk menurunkan penggunaan rokok dengan adanya pengurangan permintaan dan pasokan terhadap tembakau. Sedangkan di dalam PP No. 19 Tahun 2003 hanya mencakup dampak rokok bagi kesehatan dan tidak memasukkan pengaturan mengenai tembakau. PP No. 19 Tahun 2003 sendiri hanya bertujuan untuk pencegahan penyakit yang ditimbulkan oleh rokok, maka ruang lingkupnya pun hanya seputar strategi penanganan dan/atau pengamanan terhadap rokok saja.

PP No. 19 Tahun 2003 merupakan hukum nasional yang berpandangan pada kepentingan nasional Indonesia, sehingga aturan di dalamnya lebih berpihak pada kepentingan pelaku industri rokok. Sedangkan FCTC sebagai hukum internasional berpandangan pada kepentingan internasional, terutama kesehatan masyarakat dunia, sehingga cakupannya lebih luas dan tidak berpihak pada para pelaku industri rokok. Strategi-strategi yang terdapat dalam FCTC lebih ketat dibandingkan dengan strategi pengamanan rokok yang diatur dalam PP No. 19 Tahun 2003. Dalam hal ini, jika Indonesia kemudian meratifikasi FCTC maka perlu dilakukan revisi atau membentuk peraturan baru, karena aturan di dalam PP No. 19 Tahun 2003 dianggap belum sesuai dengan ketentuan FCTC.

¹²¹ Pasal 5 Ayat (1) *World Health Organization (WHO) Framework Convention on Tobacco Control*, Terjemahan Resmi Kerangka Kerja Konvensi WHO tentang Pengendalian Tembakau oleh Sularno Popomaruto, Jakarta, 2009, hal 7.

Selanjutnya akan dibandingkan mengenai substansi antara FCTC dan PP Nomor 19 Tahun 2003. Berdasarkan sifat internasional dari FCTC, maka substansi di dalamnya tentu juga berbeda dengan substansi dari PP Nomor 19 Tahun 2003.

Tabel 7.

Perbandingan Substansi Norma Hukum FCTC dan PP No. 19 Tahun 2003

| Hal yang Dibandingkan | FCTC | PP No. 19 Tahun 2003 | Keterangan |
|-----------------------|--|---|--|
| Substansi | <p>Substansi Konvensi:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Tindakan terhadap harga dan cukai untuk mengurangi permintaan tembakau (Pasal 6), menerapkan kebijakan perpajakan dan kebijakan harga bila perlu (pasal 6 ayat (2) huruf (a)), melarang atau membatasi penjualan bebas cukai (pasal 6 ayat (2) huruf (b)); 2. Tindakan di luar harga untuk mengurangi permintaan tembakau (Pasal 7); 3. Proteksi terhadap pengaruh asap rokok (Pasal 8); 4. Pengujian kandungan produk-produk tembakau (Pasal 9); 5. Pemberian informasi produk tembakau (Pasal 10); 6. Pengemasan dan pelabelan produk-produk tembakau (Pasal 11); 7. Pendidikan, komunikasi, pelatihan dan penyadaran masyarakat (Pasal 12); 8. Larangan iklan, promosi dan | <ol style="list-style-type: none"> 1. Mengatur masalah pengujian dan pemberian informasi kandungan kadar nikotin dan tar (pasal 4-5). 2. Keterangan pada label (pasal 6-9). 3. Produksi dan Penjualan Rokok (pasal 10-15). 4. Iklan dan Promosi (pasal 16-21). 5. Kawasan Tanpa Rokok (pasal 22-25). | <ol style="list-style-type: none"> 1. Persamaan di antara keduanya ialah sama-sama memuat aturan berupa tindakan-tindakan yang berupaya mewujudkan derajat kesehatan masyarakat yang optimal dengan adanya penanggulangan bahaya rokok terhadap kesehatan. Persamaan yang lain antara PP No.19 Tahun 2003 dengan FCTC ialah adanya perlindungan terhadap paparan asap rokok terutama di tempat-tempat umum. 2. Perbedaannya ialah, di dalam PP No. 19 tahun 2003 kurang mengakomodir tindakan-tindakan yang berkaitan dengan upaya untuk membatasi dan mengurangi permintaan maupun pasokan tembakau yang berakibat masih tingginya tingkat konsumsi rokok di masyarakat. 3. Di dalam FCTC memuat pasal-pasal yang mengatur |

| | | | |
|--|--|--|---|
| | <p><i>sponsorship</i> tembakau (Pasal 13);</p> <p>9. Tindakan pengurangan permintaan berkaitan dengan ketergantungan dan pembebasan dari tembakau (Pasal 14).</p> <p>10. Perdagangan ilegal produk tembakau (Pasal 15);</p> <p>11. Penjualan kepada dan oleh anak di bawah umur (Pasal 16);</p> <p>12. Pemberian dukungan terhadap alternatif kegiatan yang secara ekonomis <i>viable</i> (Pasal 17);</p> <p>13. Proteksi lingkungan dan kesehatan manusia (Pasal 18).</p> | | <p>masalah harga dan pajak terhadap produk tembakau, sedangkan dalam PP No. 19 Tahun 2003 tidak memuat pasal-pasal tersebut.</p> <p>4. Dalam masalah pengujian, pemberian informasi kandungan produk tembakau maupun pelabelan dan pengemasan produk tembakau, PP No. 19 Tahun 2003 mewajibkan produsen tembakau untuk mengungkap kandungan produk tembakau terbatas pada kandungan tar dan nikotin. Berbeda dengan FCTC yang mewajibkan dilakukan pengujian kandungan zat dalam produk tembakau secara keseluruhan.</p> <p>5. PP No. 19 Tahun 2003 tidak mengatur tentang tindakan pengurangan permintaan yang berkaitan dengan ketergantungan dan pembebasan dari tembakau.</p> <p>6. Selain itu, PP No. 19 Tahun 2003 tidak memuat aturan mengenai perdagangan ilegal produk tembakau dan penjualan rokok kepada anak di bawah umur.</p> |
|--|--|--|---|

Substansi yang terdapat dalam FCTC merupakan penjabaran dari ruang lingkup FCTC berupa pasal-pasal yang mengatur tindakan-tindakan apa saja yang dapat dilakukan oleh negara-negara anggota untuk mengurangi permintaan dan pasokan terhadap tembakau. FCTC merupakan

intrumen hukum internasional kesehatan pertama yang relatif lengkap mencakup strategi perlindungan dalam upaya meningkatkan taraf kesehatan masyarakat dunia dari bahaya tembakau dan produk tembakau. Upaya pengurangan atau penurunan (*demand*) permintaan atau penggunaan tembakau dilakukan melalui beberapa upaya, meliputi:

- 1) penggunaan mekanisme pengendalian harga dan pajak;
- 2) pengendalian/penghentian iklan, *sponsorship*, dan promosi;
- 3) pemberian label dalam kemasan rokok yang mencantumkan peringatan kesehatan dan tidak menggunakan istilah yang menyesatkan;
- 4) pengaturan udara bersih (proteksi terhadap paparan asap rokok);
- 5) pengungkapan dan pengaturan isi produk tembakau;
- 6) edukasi, komunikasi, pelatihan dan penyadaran publik;
- 7) upaya mengurangi ketergantungan dan menghentikan kebiasaan merokok.¹²²

Sedangkan upaya untuk mengurangi pasokan akan tembakau mencakup:

- 1) perdagangan gelap atau penyelundupan tembakau;
- 2) penjualan kepada dan oleh anak di bawah umur;
- 3) upaya mengembangkan kegiatan ekonomis alternatif ("*Economically viable alternative solutions*").¹²³

¹²² Anhari Achadi, *loc. cit.*

¹²³ *Ibid.*

Selain itu, substansi FCTC juga mengatur tentang perlindungan terhadap lingkungan dan kesehatan manusia.

Substansi pada PP No. 19 Tahun 2003 meskipun juga berupaya melindungi kesehatan masyarakat dari dampak buruk rokok, namun PP ini tidak memuat beberapa pasal yang diatur dalam FCTC. Hal ini karena substansi dalam PP No. 19 Tahun 2003 telah disesuaikan dengan kepentingan nasional Negara Indonesia.

Di dalam FCTC terdapat suatu mekanisme untuk mengendalikan harga dan pajak yang diatur dalam Pasal 6. Sedangkan pada PP No. 19 Tahun 2003 tidak memuat ketentuan tentang harga dan pajak, serta tidak ada pasal mengenai penjualan bebas cukai. Persentase pajak rokok di Indonesia pun relative lebih rendah jika dibandingkan dengan negara lain, seperti Thailand, Filipina dan Singapura. Mengenai tarif cukai pada rokok terdapat di dalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2007 yang merupakan revisi dari Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1995 tentang Cukai dimana pemerintah Indonesia telah menerapkan dua jenis tarif cukai, yaitu tariff cukai *advalorem* (dalam persentase) dan tariff cukai spesifik (rupiah per batang).

Lalu di dalam FCTC terdapat ketentuan yang melarang atau melakukan pembatasan terhadap iklan, promosi dan sponsorhip tembakau untuk mengurangi konsumsi tembakau yang diatur dalam Pasal 13. Sedangkan menurut substansi PP No 19 Tahun 2003 iklan dan promosi rokok dapat dilakukan di media elektronik, media cetak atau media luar ruang sesuai Pasal 16 Ayat (2) dan iklan di media elektronik dapat dilakukan

pada pukul 21.30 sampai dengan pukul 05.00 waktu setempat. Hal tersebut sangat berbeda dengan apa yang diatur dalam FCTC yang secara tegas melarang dan melakukan pembatasan terhadap iklan, promosi dan *sponsorship* tembakau.

Pengemasan dan pelabelan produk tembakau yang diatur dalam FCTC tidak boleh memuat tulisan yang menyesatkan atau menciptakan kesan yang salah bahwa produk tembakau tersebut tidak lebih berbahaya dibandingkan dengan produk tembakau yang lain, termasuk istilah “*low tar*”, “*light*”, “*ultra-light*”, atau “*mild*”. Peringatan kesehatan juga harus disertakan pada pengemasan dan pelabelan setiap pak atau paket produk tembakau dan di luar produk-produk semacam itu berupa teks, gambar atau kombinasi keduanya. Hal tersebut diatur dalam Pasal 11.

Pada PP No. 19 Tahun 2003, masalah pengemasan dan pelabelan diatur dalam pasal 6 sampai pasal 9. Peringatan kesehatan yang wajib dicantumkan hanya dalam bentuk tulisan yang diatur dalam Pasal 8 Ayat (1) dan berupa tulisan “*merokok dapat menyebabkan kanker, serangan jantung, impotensi dan gangguan kehamilan dan janin*” (Pasal 8 Ayat (2)). PP No. 19 Tahun 2003 hanya mewajibkan pencantuman tulisan peringatan kesehatan tersebut harus jelas, mudah dilihat dan dibaca (Pasal 9 Ayat (1)). Tulisan dicantumkan pada sisi lebar setiap kemasan rokok, dibuat di kotak dengan garis pinggir 1 (satu) mm dengan ukuran tulisan sekurang-kurangnya 3 (tiga) mm (Pasal 9 Ayat (2)). PP No. 19 Tahun 2003 hanya mensyaratkan peringatan kesehatan pada kemasan rokok, namun tidak pada produk tembakau lainnya. Tidak ada ukuran minimum untuk peringatan

kesehatan, dan hanya satu pesan yang diperbolehkan untuk digunakan. Masyarakat menjadi terbiasa pada pesan yang selalu sama untuk semua merk, sehingga pesan kehilangan dampaknya.¹²⁴

FCTC juga mengatur tentang perlindungan terhadap asap rokok bagi orang yang tidak ikut merokok di tempat-tempat umum dan tempat-tempat lain yang diatur dalam Pasal 8, karena banyak bukti penelitian yang menunjukkan pengaruh asap rokok dapat mengakibatkan kematian, penyakit dan kecacatan (Pasal 8 Ayat (1)). Terdapat satu persamaan di antara PP No. 19 Tahun 2003 dengan FCTC yaitu perlunya perlindungan bagi orang yang tidak ikut merokok dari paparan asap rokok di perkantoran dan tempat-tempat umum yang dinyatakan dalam Pasal 22 PP No. 19 Tahun 2003 yang berbunyi:

“Tempat umum, sarana kesehatan, tempat kerja dan tempat yang secara spesifik sebagai tempat proses belajar mengajar, arena kegiatan anak, tempat ibadah dan angkutan umum dinyatakan sebagai kawasan tanpa rokok.”¹²⁵

Selain dari yang sudah disebutkan dalam Pasal 22 di atas, sarana angkutan umum juga termasuk dalam kawasan tanpa rokok yang diatur dalam Pasal 24 PP No. 19 Tahun 2003, yang menyatakan:

“Dalam angkutan umum dapat disediakan tempat khusus untuk merokok.....”

¹²⁴ Ministry of Health, Republic of Indonesia, *loc. cit.*

¹²⁵ Pasal 22 Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2003 Tentang Pengamanan Rokok bagi Kesehatan.

Menurut substansi FCTC, pengaturan terhadap pengujian, pemberian informasi dan pencantuman kandungan isi produk tembakau perlu dilakukan. Karena bahan-bahan dalam produk tembakau tidak hanya tar dan nikotin saja, masih banyak bahan adiktif lain yang dapat menimbulkan dampak negatif bagi kesehatan. Hal tersebut diatur dalam Pasal 9 dan 10. Pencantuman informasi tentang emisi tembakau pada pengemasan serta pelabelan produk tembakau juga harus dilakukan agar masyarakat bisa mengetahui kandungan apa saja yang terdapat dalam produk tersebut (Pasal 11 Ayat (2)).

Menurut substansi PP No. 19 Tahun 2003, pengujian kandungan produk tembakau hanya terbatas pada pengujian kandungan kadar nikotin dan tar, dimana setiap orang yang memproduksi rokok wajib melakukan pemeriksaan kandungan kadar nikotin dan tar pada setiap hasil produksinya, dan pemeriksaan kandungan dilakukan di laboratorium yang sudah terakreditasi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku (Pasal 4 Ayat (1) dan (2)). Pemberitahuan dan pencantuman informasi kandungan produk tembakau juga hanya terbatas pada kandungan kadar nikotin dan tar yang diatur dalam Pasal 5 dan Pasal 6 Ayat (1), yang berbunyi:

“Setiap orang yang memproduksi rokok wajib memberikan informasi kandungan kadar nikotin dan tar setiap batang rokok yang diproduksinya.”¹²⁶

¹²⁶ Pasal 5 Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2003 Tentang Pengamanan Rokok Bagi Kesehatan.

“Setiap orang yang memproduksi rokok wajib mencantumkan informasi tentang kandungan kadar nikotin dan tar setiap batang rokok, pada label dengan penempatan yang jelas dan mudah dibaca.”¹²⁷

Pendidikan, komunikasi, pelatihan dan penyadaran masyarakat menurut FCTC juga diperlukan, karena merupakan salah satu upaya yang dapat meningkatkan kesadaran masyarakat tentang penanggulangan masalah tembakau dengan melibatkan berbagai pihak dan kelembagaan (Pasal 12). Sedangkan pada PP No. 19 Tahun 2003 tidak ada pasal khusus yang mengatur tentang pendidikan, komunikasi, pelatihan dan penyadaran masyarakat. Dalam bab 3 (tiga) PP ini hanya merumuskan peran masyarakat dalam upaya pengamanan rokok bagi kesehatan yang diatur dalam Pasal 26 sampai Pasal 31.

Masyarakat termasuk setiap produsen rokok, memiliki kesempatan untuk berperan seluas-luasnya untuk mewujudkan derajat kesehatan yang optimal melalui terbentuknya kawasan tanpa rokok (Pasal 26). Dalam Pasal 29 dinyatakan bahwa peran serta masyarakat dapat dilaksanakan melalui:

- a. pemikiran dan pertimbangan berkenaan dengan penentuan kebijaksanaan dan/atau pelaksanaan program pengamanan rokok bagi kesehatan;*
- b. penyelenggaraan, pemberian bantuan dan/atau kerjasama dalam kegiatan penelitian dan pengembangan penanggulan bahaya merokok terhadap kesehatan;*
- c. pengadaan dan pemberian bantuan sarana dan prasarana bagi penyelenggara pengamanan rokok bagi kesehatan;*
- d. keikutsertaan dalam pemberian bimbingan dan penyuluhan serta penyebarluasan informasi kepada masyarakat berkenaan dengan penyelenggaraan pengamanan rokok bagi kesehatan;*

¹²⁷ Pasal 6 Ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2003 Tentang Pengamanan Rokok Bagi Kesehatan.

e. kegiatan pengawasan dalam rangka penyelenggaraan pengamanan rokok bagi kesehatan.¹²⁸

Pelaksanaan peran serta masyarakat dalam upaya penyelenggaraan pengamanan rokok bagi kesehatan berpedoman pada kebijaksanaan pemerintah (Pasal 30). Cakupan kegiatan edukasi, informasi dan kesadaran masyarakat terbatas pada kawasan tanpa rokok serta penyebar luasan informasi kepada masyarakat berkenaan dengan penyelenggaraan pengamanan rokok bagi kesehatan.¹²⁹

Di dalam substansi yang mengatur tentang tindakan untuk mengurangi permintaan berkaitan dengan ketergantungan dan pembebasan dari tembakau yang terdapat dalam Pasal 14. Upaya yang dilakukan selain dengan pendidikan atau penyuluhan juga adanya program-program efektif untuk memasukkan diagnosa dan perawatan ketergantungan pada tembakau dan jasa konseling, mendirikan fasilitas layanan kesehatan dan program pusat rehabilitasi, kerjasama dengan Negara Anggota lainnya untuk memfasilitasi kemudahan dan keterjangkauan biaya untuk perawatan, serta mempertimbangkan elaborasi protokoler yang menetapkan tindakan khusus yang memerlukan kerjasama internasional (Pasal 14 Ayat (2)). Sedangkan pada PP No. 19 Tahun 2003 tidak ada ketentuan yang mengatur tindakan-tindakan atau upaya-upaya untuk mengurangi ketergantungan dan menghentikan kebiasaan merokok di masyarakat.

¹²⁸ Pasal 29 Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2003 Tentang Pengamanan Rokok Bagi Kesehatan.

¹²⁹ Ministry of Health, Republic of Indonesia, *loc. cit.*.

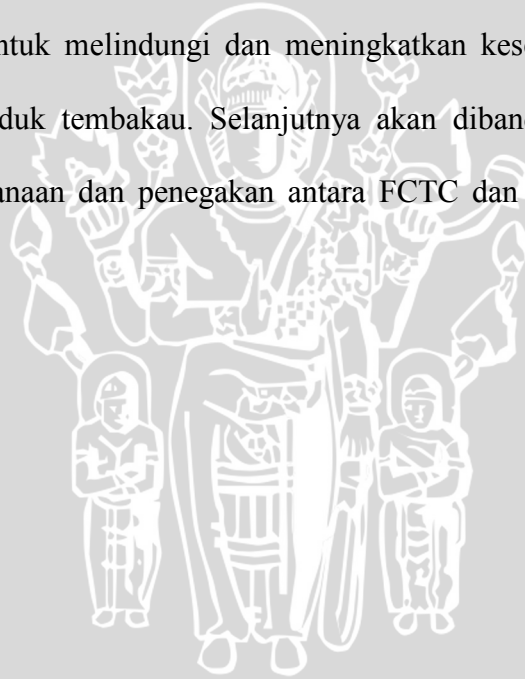
Di dalam Pasal 15 FCTC, masalah perdagangan ilegal atau penyelundupan produk-produk tembakau termasuk produksi dan distribusi produk-produk tembakau yang tidak sah harus diatur dan ditindak secara tegas oleh pihak yang berwenang di masing-masing negara, karena hal ini bertujuan untuk mengurangi pasokan terhadap tembakau. Sedangkan di dalam PP No. 19 Tahun 2003 tidak ada ketentuan yang menyebutkan tentang perdagangan ilegal produk tembakau. Pasal 10 PP No. 19 Tahun 2003 hanya menyatakan bahwa setiap orang yang memproduksi rokok wajib memiliki izin di bidang perindustrian. Tidak ada ketentuan izin distribusi untuk distributor. Dengan tidak adanya ketentuan mengenai perdagangan ilegal produk tembakau, maka tidak ada ketentuan yang menyebutkan tentang pengawasan terhadap perdagangan ilegal produk tembakau oleh pemerintah.

Substansi dalam Pasal 16 FCTC secara tegas mengatur penjualan kepada dan oleh anak-anak di bawah umur sebagai salah satu upaya melindungi anak-anak di bawah umur dari ketergantungan produk tembakau dan paparan asap rokok serta salah satu upaya untuk mengurangi pasokan tembakau. Sedangkan pada substansi PP No. 19 Tahun 2003 tidak memuat larangan penjualan kepada anak di bawah umur. Secara spesifik belum ada aturan di Indonesia mengenai masalah ini.

Pemberian dukungan terhadap alternatif kegiatan yang ekonomis viable atau alternatif kegiatan selain pertanian atau industri tembakau yang juga dapat menguntungkan untuk mengurangi pasokan tembakau juga diatur dalam Pasal 17 FCTC. Pada PP No. 19 Tahun 2003 tidak ada satupun

ketentuan yang menyebutkan upaya untuk mengembangkan kegiatan ekonomis viable untuk menggantikan pertanian tembakau.

Berdasarkan pada penjabaran substansi norma hukum pada FCTC dan PP No. 19 Tahun 2003 tersebut di atas, meskipun terdapat banyak perbedaan di antara keduanya namun sebenarnya dalam PP No. 19 Tahun 2003 juga mengatur perlindungan kesehatan masyarakat dari bahaya rokok. Hanya saja ketentuan yang diatur dalam dalam PP No. 19 Tahun 2003 tidak segamblang ketentuan dalam FCTC yang secara runtut menegaskan tindakan-tindakan yang harus dilakukan untuk mengendalikan tembakau dalam rangka untuk melindungi dan meningkatkan kesehatan masyarakat dari bahaya produk tembakau. Selanjutnya akan dibandingkan mengenai prosedur pelaksanaan dan penegakan antara FCTC dan PP No. 19 Tahun 2003.



Tabel 8.

Perbandingan Prosedur Pelaksanaan dan Penegakan

| Hal yang Dibandingkan | FCTC | PP No.19 Tahun 2003 | Keterangan |
|------------------------------------|--|--|---|
| Prosedur Pelaksanaan dan Penegakan | <p>Prosedur pelaksanaan konvensi di negara anggota berdasarkan pada hukum nasional masing-masing negara anggota yang tetap berpedoman pada konvensi. Negara anggota harus melakukan beberapa tindakan yang dibutuhkan, yaitu:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Bekerjasama satu sama lain untuk bertukar informasi melalui Konperensi Negara Anggota berkaitan dengan Pasal 21 (pasal 19 ayat (2)). 2. Sepakat secara bersama dalam batas-batas perundangan, kebijakan, praktek hukum dan pengaturan perjanjian yang dapat diterapkan secara nasional untuk saling membantu dalam pelaksanaan hukum yang berkaitan dengan masalah sipil dan kriminal (pasal 19 ayat (3)). 3. Mengajukan laporan secara berkala kepada Konperensi Negara Anggota mengenai penerapan konvensi (Pasal 21 ayat (1)). 4. Penyelenggaraan Konperensi Negara Anggota (pasal 24). <p>Prosedur Penegakan: Di dalam pasal-pasal FCTC disebutkan bahwa setiap negara anggota harus memberlakukan dan</p> | <ol style="list-style-type: none"> 1. Mengenai prosedur pelaksanaan, pemerintah yang terkait (Menteri Kesehatan, Menteri terkait, Pemerintah Daerah) melakukan pembinaan terhadap kegiatan-kegiatan yang terkait dengan pelaksanaan pengamanan rokok bagi kesehatan (pasal 32-34). 2. Dalam rangka meningkatkan peran masyarakat, Menteri Kesehatan bekerja sama dengan instansi terkait lainnya menyebarluaskan informasi dan pengertian penyelenggaraan pengamanan bagi kesehatan (pasal 31). 3. Untuk pelaksanaan kawasan tanpa rokok yang diatur dalam PP ini, Pemerintah Daerah mempunyai kewajiban untuk mewujudkan kawasan tanpa rokok di wilayahnya, sebagaimana dimaksud dalam pasal 22 (pasal 25). 4. Selain dilakukannya pembinaan, pengawasan atas pelaksanaan upaya pengamanan rokok bagi kesehatan juga dilakukan oleh Menteri dan Menteri terkait (pasal 35 ayat (1)). 5. Selain itu, Kepala Badan Pengawas Obat dan Makanan | <ol style="list-style-type: none"> 1. Peran pemerintah (Menteri dan Menteri terkait) dalam pelaksanaan PP No.19 Tahun 2003 cukup besar, baik sebagai pembina dan pengawas. 2. Selain Menteri dan Menteri terkait, pengawasan juga dilakukan oleh Kepala Badan Pengawas Obat dan Makanan. 3. Peran masyarakat dan Pemerintah Daerah juga diperlukan dalam prosedur pelaksanaan PP No. 19 Tahun 2003. 4. Di dalam prosedur pelaksanaan FCTC sudah ditentukan oleh FCTC sebagai kewajiban negara-negara anggota yang harus dilaksanakan sesuai dengan ketentuan konvensi. 5. Di dalam FCTC, prosedur penegakan hukumnya ditentukan oleh hukum nasional masing-masing negara anggota, namun tetap berpedoman pada Konvensi. 6. Prosedur penegakan yang ditentukan oleh FCTC berupa pemberlakuan dan penerapan upaya tindakan legislative, eksekutif, administrative dan lain-lain secara efektif. |

| | | | |
|--|---|--|--|
| | menerapkan di wilayah hukum masing-masing negara sesuai hukum nasionalnya tindakan legislative, eksekutif, administrative dan lain-lain secara efektif untuk menanggulangi bahaya produk tembakau terhadap kesehatan. | juga melakukan pengawasan terhadap produk rokok yang beredar dan iklan (pasal 36 ayat (1)). | |
| | | 6. Mengenai penegakan terhadap pelanggaran ketentuan dapat dilakukan oleh Menteri dan Menteri terkait dengan memberikan tindakan administratif (pasal 35 ayat (2)), selain itu Kepala Badan Pengawas Obat dan Makanan juga dapat memberikan tindakan administrative (pasal 36 ayat (2)). | |
| | | 7. Selain mengancam dengan tindakan administratif terhadap setiap pelanggaran, PP No. 19 Tahun 2003 juga mengancam dengan ketentuan pidana. | |

FCTC sebagai suatu instrument hukum internasional membutuhkan kerjasama setiap anggota konvensi, baik negara maupun organisasi integrasi ekonomi regional untuk menjamin pelaksanaan isi konvensi agar tujuan dari konvensi dapat terwujud dan terlaksana. Sebenarnya sebagian besar isi ketentuan dari FCTC merupakan suatu bentuk kewajiban yang harus dilaksanakan oleh setiap Negara Anggota. Namun secara spesifik kewajiban dari setiap Negara Anggota Konvensi diatur di dalam Pasal 19, dan pengawasan pelaksanaan dan penerapan konvensi diatur dalam Pasal 21 dan Pasal 23.

Pasal 19 FCTC lebih merupakan suatu bentuk pertanggungjawaban dari setiap Negara Anggota dalam pelaksanaan kewajiban dari setiap

ketentuan yang terdapat dalam FCTC. Pertanggungjawaban pelaksanaan kewajiban tersebut dinyatakan dalam Pasal 19 Ayat (1) yaitu harus dilakukannya pertimbangan terhadap pengambilan tindakan legislatif atau penyebarluasan undang-undang yang sudah ada, bila perlu, untuk menghadapi masalah kriminal dan sipil, termasuk kompensasi. Ayat ini ditegaskan kembali pada Pasal 19 Ayat (3), dimana kesepakatan bersama antara Negara Anggota perlu dilakukan dalam batas-batas perundangan, kebijakan, praktek hukum dan pengaturan perjanjian yang dapat diterapkan secara nasional dalam pelaksanaan hukum berkaitan dengan masalah sipil dan kriminal. Pasal 19 Ayat (1) dan (3) tersebut merupakan salah satu bentuk prosedur penegakan yang diatur secara eksplisit dalam FCTC.

Kemudian untuk memastikan apakah kewajiban-kewajiban yang diatur dalam Konvensi diterapkan atau tidak oleh Negara Anggota, maka dalam Pasal 21 mewajibkan adanya laporan secara berkala kepada Konperensi Negara Anggota dan pertukaran informasi mengenai penerapan Konvensi dari setiap Negara Anggota. Pasal 21 ini berkaitan dengan Pasal 19 Ayat (2) dimana Negara Anggota bekerjasama satu sama lain untuk bertukar informasi melalui Konperensi Negara Anggota mengenai pengaruh akibat konsumsi tembakau terhadap kesehatan dan pengaruh asap rokok yang berkaitan dengan Pasal 20 Ayat (3) huruf (a), serta mengenai perundangan dan peraturan dalam pelaksanaan seperti halnya yurisprudensi.

Terkait dengan hal tersebut, pengawasan terhadap pelaksanaan dan penerapan Konvensi juga dilakukan dengan melalui Konperensi Negara Anggota yang diatur dalam Pasal 23. Sesi pertama Konperensi Negara

Anggota diadakan oleh *World Health Organization (WHO)* tidak lebih dari satu tahun setelah berlakunya Konvensi.¹³⁰ Sesi khusus Konperensi Negara Anggota harus diselenggarakan di lain waktu jika sangat diperlukan atau bila ada permintaan dari salah satu Negara anggota, dalam waktu 6 bulan setelah permintaan dikomunikasikan oleh Sekretariat Konvensi dan telah didukung paling sedikit sepertiga dari Negara Anggota.¹³¹

Konperensi Negara Anggota ini diselenggarakan antara lain untuk mempromosikan dan memfasilitasi pertukaran informasi, mempertimbangkan laporan yang diajukan oleh Negara Anggota dan memberlakukan laporan berkala mengenai penerapan Konvensi, mendirikan badan-badan pendukung yang diperlukan untuk mencapai tujuan Konvensi, meminta jasa dan kerjasama dan informasi yang diperlukan oleh organisasi-organisasi dan badan-badan terkait dan kompeten dalam sistem Perserikatan Bangsa-Bangsa dan organisasi-organisasi antar pemerintah tingkat internasional, regional dan organisasi-organisasi dan badan-badan Non pemerintah sebagai alat untuk memperkuat penerapan Konvensi, serta mempertimbangkan tindakan lain untuk pencapaian tujuan Konvensi dalam hal pengalaman yang diperoleh selama penerapan.¹³² Dan sesuai dengan Pasal 24 Konperensi Negara Anggota harus mendirikan Sekretariat tetap

¹³⁰ Pasal 23 Ayat (1) *World Health Organization (WHO) Framework Convention on Tobacco Control*, Terjemahan Resmi Kerangka Kerja Konvensi WHO tentang Pengendalian Tembakau oleh Sularno Popomaruto, Jakarta, 2009, hal 26.

¹³¹ Pasal 23 Ayat (1) *World Health Organization (WHO) Framework Convention on Tobacco Control*, Terjemahan Resmi Kerangka Kerja Konvensi WHO tentang Pengendalian Tembakau oleh Sularno Popomaruto, Jakarta, 2009, hal 26-27.

¹³² Pasal 23 Ayat (5) *World Health Organization (WHO) Framework Convention on Tobacco Control*, Terjemahan Resmi Kerangka Kerja Konvensi WHO tentang Pengendalian Tembakau oleh Sularno Popomaruto, Jakarta, 2009, hal 26-27.

dan dalam menjalankan fungsi-fungsinya difasilitasi oleh *World Health Organization (WHO)*.

Terkait dengan prosedur penegakan hukumnya, di dalam FCTC tidak ada aturan khusus yang mengatur tentang penegakan hukum yang bisa dilakukan oleh Negara Anggota. Prosedur penegakannya secara eksplisit diserahkan pada wilayah hukum masing-masing negara sesuai dengan hukum nasionalnya melalui upaya tindakan legislatif, eksekutif, administratif dan lain-lain secara efektif.

Sedangkan dalam prosedur pelaksanaan dan penegakan PP No.19 Tahun 2003, peran pemerintah sangat dominan, baik sebagai pembina maupun pengawas, juga sebagai pihak yang menentukan kebijakan dalam pengendalian tembakau. Salah satu bentuk penegakan dalam PP No. 19 Tahun 2003 dengan melalui pemberian tindakan administratif terhadap pelanggaran ketentuan PP No. 19 Tahun 2003 yang dapat dilakukan oleh Menteri dan Menteri terkait.¹³³ Tindakan administratif tersebut dapat berupa:

- a. Teguran lisan;
- b. Teguran tertulis;
- c. Penghentian sementara kegiatan;
- d. Pencabutan izin industri.¹³⁴

¹³³ Pasal 35 Ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2003 Tentang Pengamanan Rokok Bagi Kesehatan.

¹³⁴ Pasal 35 Ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2003 Tentang Pengamanan Rokok Bagi Kesehatan.

Selain itu, dalam rangka pengawasan terhadap produk rokok yang beredar dan iklan Kepala Badan Pengawas Obat dan Makanan juga dapat memberikan teguran lisan, teguran tertulis dan/atau membuat rekomendasi untuk melakukan penghentian sementara kegiatan atau pencabutan izin industry kepada instansi terkait.¹³⁵ Pengawasan tersebut terkait dengan kebenaran kandungan kadar nikotin dan tar, pencantuman peringatan kesehatan pada label dan ketaatan dalam pelaksanaan iklan dan promosi rokok.¹³⁶ Di dalam Pasal 37 juga menegaskan bahwa pelanggaran terhadap ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat (1), Pasal 5, Pasal 6, Pasal 8, Pasal 9, Pasal 14, Pasal 15 ayat (1), Pasal 16, Pasal 17, Pasal 18, Pasal 19, Pasal 20 dan Pasal 21 ayat (2) dipidana sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Yang dimaksud dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku adalah Undang-undang Nomor 23 Tahun 1992 tentang Kesehatan, Undang-undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen dan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran.¹³⁷ Namun dalam hal ini, beberapa aturan tersebut sudah tidak berlaku lagi dan telah digantikan dengan peraturan perundangan yang baru. Sehingga ketentuan pidananya tidak dapat diterapkan.

Prosedur pelaksanaan dan penegakan FCTC dan PP No. 19 Tahun 2003 merupakan cara agar tujuan keduanya dapat tercapai. PP No. 19 Tahun

¹³⁵ Pasal 36 Ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2003 Tentang Pengamanan Rokok Bagi Kesehatan.

¹³⁶ Penjelasan Pasal 36 Ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2003 Tentang Pengamanan Rokok Bagi Kesehatan.

¹³⁷ Penjelasan Pasal 36 Ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2003 Tentang Pengamanan Rokok Bagi Kesehatan.

2003 mengatur pelaksanaan pengamanan rokok bagi kesehatan dalam yurisdiksi Negara Indonesia. Dan di dalam pelaksanaannya, FCTC juga harus diterapkan dalam UU Nasional di masing-masing Negara Anggota, demikian pula jika terjadi suatu pelanggaran isi FCTC penegakannya diserahkan pada wilayah hukum masing-masing negara Anggota.

Secara umum, FCTC dan PP No. 19 Tahun 2003 memiliki tujuan yang sama yaitu untuk meningkatkan derajat kesehatan masyarakat secara optimal dari bahaya penggunaan produk tembakau. Meskipun secara umum memiliki tujuan yang sama, akan tetapi Negara Republik Indonesia belum ada indikasi untuk terikat pada FCTC. Terdapat berbagai pertimbangan yang menyebabkan Negara Republik Indonesia belum melakukan ratifikasi terhadap FCTC.

Proses ratifikasi perjanjian internasional juga bukan merupakan suatu hal yang mudah, karena ratifikasi menyangkut berbagai aspek kehidupan bangsa¹³⁸. Boer Mauna di dalam bukunya yang berjudul *Hukum Internasional, Pengertian Peranan dan Fungsi dalam Era Dinamika Global* mengemukakan bahwa ada berbagai aspek yang selalu terkait dan mempengaruhi pertimbangan proses ratifikasi suatu perjanjian internasional, yaitu masalah substansi, prioritas, sosialisasi, birokrasi, Sumber Daya Manusia (SDM), dan masalah keuangan. Beberapa aspek tersebut juga ikut mempengaruhi pertimbangan yuridis Negara Republik Indonesia belum meratifikasi FCTC, antara lain masalah substansi, prioritas, sosialisasi dan birokrasi. Berikut adalah penjelasannya:

¹³⁸ Boer Mauna, *op. cit.*, hal. 186.

1. Masalah Substansi

Perjanjian internasional diwujudkan untuk berlaku secara umum, tentu saja tidak dapat menampung aspirasi dan kepentingan semua negara.¹³⁹ Setiap negara pihak harus mengambil langkah-langkah untuk menyesuaikan, mencocokkan, membuat ketentuan-ketentuan baru, menghapuskan ketentuan yang tidak sesuai agar dapat melaksanakan dengan baik isi Konvensi yang telah diterima.¹⁴⁰

Demikian pula dengan FCTC, negara yang telah meratifikasinya harus menyesuaikan ketentuan di negaranya dengan FCTC. Masalah substansi suatu perjanjian internasional erat kaitannya dengan pertimbangan hukum suatu negara belum meratifikasi suatu perjanjian internasional. Sesuai dengan analisis dan perbandingan antara FCTC dengan PP No. 19 Tahun 2003 sebelumnya, pertimbangan hukum Negara Republik Indonesia belum melakukan ratifikasi terhadap FCTC, yaitu:

- a. PP No. 19 Tahun 2003 sebagai regulasi paling tinggi yang mengatur masalah rokok bagi kesehatan dan berlaku saat ini, ditinjau dari latar belakangnya, PP ini tidak mencantumkan suatu kegentingan untuk melakukan pengendalian terhadap tembakau dan produk tembakau secara menyeluruh dan multisektoral.

¹³⁹ *Ibid.*

¹⁴⁰ *Ibid.*

- b. Jika ditinjau dari segi ruang lingkup dan substansinya, PP No. 19 Tahun 2003 hanya mencakup tindakan untuk mencegah dan menangani dampak penggunaan rokok bagi kesehatan dan tidak mencantumkan beberapa aturan seperti yang ditetapkan dalam ketentuan FCTC. Ruang lingkup FCTC lebih luas yang mencakup tindakan untuk mengurangi permintaan dan pasokan tembakau termasuk aturan tentang pengendalian harga dan pajak, perdagangan ilegal produk tembakau, dan penjualan kepada dan oleh anak di bawah umur. Jika kemudian Indonesia meratifikasi FCTC maka nantinya pemerintah Indonesia harus melakukan penyesuaian dengan mengamandemen lagi PP ini dan/atau membuat peraturan perundangan nasional yang baru yang secara khusus mengatur tentang pengendalian tembakau secara menyeluruh dan multisektoral, tidak hanya mencegah dan menangani dampak rokok saja.
- c. Pertimbangan selanjutnya yaitu adanya kekhawatiran bahwa dengan meratifikasi FCTC akan menyebabkan Negara Indonesia harus melaksanakan kewajiban-kewajiban yang telah ditentukan oleh FCTC. Salah satunya Indonesia harus mendirikan fasilitas layanan kesehatan dan program pusat rehabilitasi untuk diagnosa, konseling, pencegahan dan perawatan ketergantungan terhadap tembakau guna mendukung pelaksanaan FCTC (sebagaimana yang disebutkan dalam pasal 14 Ayat (2) huruf (c)).

Kesukaran-kesukaran dalam menyesuaikan ketentuan yang lama dengan yang baru bukanlah suatu hal yang mudah, karena hal tersebut juga menyangkut masalah norma, budaya, kebiasaan, persepsi dan prasangka.¹⁴¹ Demikian pula dalam proses mengikatkan diri oleh Negara Republik Indonesia terhadap FCTC juga bukan suatu hal yang mudah.

2. Masalah Prioritas

Pemerintah belum ada indikasi untuk meratifikasi FCTC karena Pemerintah bersama *stakeholder* yang terkait dengan pengembangan Industri Hasil Tembakau (IHT) telah menyusun Roadmap IHT 2007-2020 dengan prioritas untuk jangka menengah (2010-2015) pada aspek penerimaan, kesehatan dan tenaga kerja sedang untuk jangka panjang (2015-2020) aspek kesehatan menjadi prioritas yang lebih dibanding aspek penerimaan dan tenaga kerja.¹⁴²

Berdasarkan road map tersebut, ditetapkan bahwa pada periode tahun 2007 sampai tahun 2010 pemerintah masih tetap menempatkan penyediaan lapangan kerja oleh industri rokok sebagai prioritas utama yang diikuti dengan penerimaan negara dan masalah pengendalian dampak rokok terhadap kesehatan masyarakat di urutan prioritas berikutnya. Selanjutnya pada periode tahun 2010 sampai tahun 2015 pemerintah menempatkan penerimaan negara dari industri rokok sebagai prioritas utama yang diikuti dengan pengendalian dampaknya

¹⁴¹ Boer Mauna, *op. cit.*, hal 187.

¹⁴² Direktorat Jenderal Industri Agro dan Kimia, 2009, *Roadmap Industri Pengolahan Tembakau*, Departemen Perindustrian, Jakarta.

terhadap kesehatan dan penyerapan tenaga kerja sebagai prioritas di urutan berikutnya. Sementara itu, pada periode tahun 2015 sampai tahun 2020 urutan prioritas bergeser dimana masalah pengendalian dampak merokok terhadap kesehatan pada urutan pertama sedangkan masalah penyediaan lapangan kerja dan penerimaan negara pada urutan berikutnya.¹⁴³ Dengan demikian, berdasarkan hal tersebut menunjukkan bahwa ratifikasi FCTC untuk melindungi kesehatan masyarakat dari dampak buruk konsumsi tembakau masih belum menjadi prioritas bagi Pemerintah Indonesia.

3. Masalah Sosialisasi

Efektifnya pelaksanaan suatu perangkat internasional dalam domain suatu negara dipengaruhi oleh sejauh mana kesadaran, pengetahuan, dan pemahaman atas perangkat tersebut.¹⁴⁴ Terkait dengan hal ini, sosialisasi yang intensif dan luas terhadap suatu konvensi perlu dilakukan, baik sebelum konvensi diratifikasi maupun setelah konvensi diratifikasi. Sosialisasi terhadap ketentuan FCTC juga harus dilakukan. Selain itu sosialisasi yang terkait dengan masalah pengendalian tembakau dan dampaknya juga harus dilakukan. Namun sosialisasi terhadap ketentuan FCTC dan masalah pengendalian tembakau atau rokok yang dilakukan oleh Pemerintah Indonesia masih belum memadai dan kurang meluas, baik di masyarakat umum,

¹⁴³ Media Industri, *op. cit.*, hal. 18-19.

¹⁴⁴ Boer Mauna, *op. cit.*, hal 188.

lembaga swadaya masyarakat yang terkait, para pelaku industri rokok, petani tembakau, maupun di instansi Pemerintah yang terkait.

Kurangnya sosialisasi terhadap ketentuan FCTC menyebabkan banyaknya perbedaan pandangan mengenai perlunya pengendalian tembakau atau rokok di banyak kalangan dan hal ini menjadi salah satu penyebab Negara Republik Indonesia belum meratifikasi FCTC. Perbedaan pendapat dan pandangan tersebut antara lain sebagai berikut:

- (a) Di kalangan instansi pemerintah, terdapat pandangan yang berbeda dalam menanggapi masalah rokok. Sesuai dengan tugas dan fungsinya Departemen Kesehatan (Depkes) yang kini menjadi Kementerian Kesehatan (Kemenkes) misalnya, menyatakan bahwa untuk melindungi kesehatan masyarakat khususnya generasi muda, konsumsi tembakau (rokok) harus dikurangi. Selain itu, Kemenkes juga mengusulkan agar pemerintah menerapkan cukai hasil tembakau (rokok) yang tinggi serta membatasi iklan, sponsor, tempat tempat merokok, dan peringatan bahaya merokok pada kemasan dengan ukuran yang lebih besar. Departemen Keuangan (Depkeu) yang kini menjadi Kementerian Keuangan (Kemenkeu) menilai cukai dan pajak (PPN dan PPh) dari hasil tembakau masih menjadi sumber potensial penerimaan negara dan perlu dioptimalkan. Karena itu, Kemenkeu selalu menargetkan penerimaan cukai rokok yang terus naik setiap tahun. Departemen Tenaga Kerja (Depnaker)

yang kini menjadi Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi (Kemnakertrans) menilai IHT tetap dapat berperan dalam meningkatkan penyerapan tenaga kerja. Departemen Pertanian (Deptan) yang kini menjadi Kementerian Pertanian menilai IHT dapat menyerap semua produksi tembakau dan cengkeh yang dihasilkan dari petani dengan harga yang memadai. Karena itu, Kementerian Pertanian mendorong para pelaku usaha di IHT untuk bermitra dengan petani tembakau dan cengkeh. Sementara itu, Departemen Perindustrian yang kini menjadi Kementerian Perindustrian sendiri menilai IHT dapat tetap tumbuh dan menggerakkan industri nasional serta meningkatkan nilai tambah. IHT juga dinilai dapat tetap memberikan kontribusi terhadap negara dalam bentuk penerimaan cukai, pajak, devisa hasil ekspor, dan lain-lain.¹⁴⁵ Menurut Direktur Industri Minuman dan Tembakau Departemen Perindustrian, Warsono mengatakan bahwa:¹⁴⁶

“Berbagai kebijakan yang diambil pemerintah selama ini telah sejalan dengan prinsip-prinsip yang tercantum di dalam FCTC. Karena Indonesia sendiri turut serta dalam penyusunan FCTC itu. Walaupun demikian kita belum dapat meratifikasi FCTC karena masih tingginya peranan industri rokok dalam perekonomian kita selama ini. Karena itu, yang dilakukan pemerintah adalah menerapkan berbagai pembatasan secara bertahap seperti tertuang di dalam road map industri rokok yang ditetapkan pemerintah hingga tahun 2020.”

¹⁴⁵ Wisnu Hendratmo, *op. cit.*, hal 52-53.

¹⁴⁶ Media Industri, 2008, *RI Masih Memberlakukan Kebijakan Pengendalian Rokok*, hal. 18..

(b) Adanya penolakan terhadap ratifikasi FCTC dari para petani tembakau yang tergabung dalam Asosiasi Petani Tembakau Indonesia (APTI). Ketua Umum Dewan Pimpinan Nasional APTI Abdus Setiawan menegaskan, jika diberlakukan akan menghancurkan sumber pendapatan jutaan petani tembakau dan cengkeh Indonesia. Selain itu, juga bisa mengancam kelestarian industri kretek nasional.¹⁴⁷

4. Masalah Birokrasi¹⁴⁸

Perhatian Pemerintah terhadap masalah pengendalian tembakau masih belum memadai. Sebagai contoh, Rancangan Undang-Undang (RUU) tentang Pengendalian Dampak Produk Tembakau Terhadap Kesehatan yang dibentuk untuk memberikan perlindungan kesehatan dari dampak buruk tembakau dan telah diprogramkan dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas) Tahun 2010–2014. Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPRRI) bersama dengan pemerintah bahkan telah menyetujui RUU tersebut masuk dalam Prolegnas RUU Prioritas Tahun 2011 berdasarkan Keputusan DPR-RI Nomor 02B/DPRRI/II/2010-2011 tentang Program Legislasi Nasional RUU Prioritas Tahun 2011.¹⁴⁹ Namun pada Rapat Pleno Badan Legislasi

¹⁴⁷ Indonesian Tobacco Control Network, 2011, *Pengendalian Dampak Tembakau Bukan Penyebab Petani Sengsara*, <http://arsipberita.com/show/publik/2010/02/23/rpp-tembakau-tak-ada-kaitannya-dengan-petani-dan-pendapatan-negara.html>, diakses tanggal 3 November 2011.

¹⁴⁸ Birokrasi adalah pemerintah yang dijalankan oleh pegawai bayaran yang tidak dipilih oleh rakyat; cara pemerintahan yang sangat dikuasai oleh kaum pegawai negeri: cara kerja atau aturan kerja yang terlampaui lambat dan lamban, serba menurut aturan yang berliku-liku.

¹⁴⁹ Ignatius Mulyono, *Perkembangan Ruu Tentang Pengendalian Dampak Produk Tembakau Terhadap Kesehatan*, makalah disajikan dalam Executive Forum Media Indonesia

DPR RI tanggal 7 Juli 2011 memutuskan bahwa penyusunan RUU tentang Pengendalian Dampak Produk Tembakau Terhadap Kesehatan ditunda/diundapkan/ditangguhkan pembahasannya untuk memperoleh kajian yang lebih mendalam terhadap judul RUU dan materi/substansi yang diatur dalam RUU.¹⁵⁰

Dengan ditundanya penyusunan RUU tentang Pengendalian dampak Produk Tembakau terhadap Kesehatan sebagai langkah awal Pemerintah Indonesia untuk meratifikasi FCTC, menunjukkan bahwa DPR belum memberikan perhatian yang memadai terhadap masalah pengendalian tembakau dan dampaknya bagi kesehatan. Kurangnya koordinasi di antara instansi terkait (Kementerian Kesehatan, Kementerian Pertanian, Kementerian Ketenagakerjaan dan Transmigrasi, Kementerian Perindustrian, dan instansi terkait lainnya) juga memperlambat proses ratifikasi terhadap FCTC.

B. Implikasi Hukum Negara Republik Indonesia dengan Tidak Terikat pada Kerangka Kerja Konvensi Pengendalian Tembakau 2005 (*Framework Convention on Tobacco Control 2005*)

FCTC sebagai instrument hukum internasional tentang strategi kesehatan masyarakat global untuk mendukung negara-negara anggota dalam mengembangkan program pengendalian tembakau di tingkat nasional dan internasional guna menanggulangi dampak penggunaan tembakau bagi

dengan topik Pembahasan Rancangan Undang-Undang Tembakau di Indonesia, Millennium Hotel, Jakarta, 28 Juli 2011, hal 1.

¹⁵⁰ Ignatius Mulyono, *op. cit.*, hal 15.

kesehatan mensyaratkan bahwa Konvensi harus dikenakan ratifikasi, penerimaan, persetujuan atau akses oleh negara anggota atau organisasi-organisasi integrasi ekonomi regional. Ratifikasi menimbulkan kewajiban hukum bagi negara pihak untuk menentukan langkah-langkah konkret dalam mematuhi dan melaksanakan isi perangkat internasional yang telah diratifikasi.¹⁵¹ Di dalam Pasal 15 Ayat (2) UU No. 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional menyebutkan bahwa:¹⁵²

“Suatu perjanjian internasional mulai berlaku dan mengikat para pihak setelah memenuhi ketentuan sebagaimana ditetapkan dalam perjanjian tersebut.”

Dengan demikian maka setiap negara yang telah melakukan salah satu tindakan pengikatan diri tersebut harus diikat dengan seluruh kewajiban di bawah Konvensi.

Sebagai perjanjian internasional, FCTC memuat kewajiban-kewajiban yang harus dipenuhi oleh setiap Negara Anggota yang telah meratifikasi FCTC. Kewajiban-kewajiban yang tertuang dalam ketentuan-ketentuan dari FCTC tersebut, antara lain sebagai berikut:

1. Pengendalian Harga dan Pajak

FCTC mengharuskan agar tujuan kesehatan masyarakat juga dipertimbangkan pada saat menetapkan kebijakan pajak dan harga pada produk tembakau, serta meniadakan penjualan bebas pajak. Guna memperoleh dampak pada kesehatan masyarakat, harga jual harus

¹⁵¹ Boer Mauna, *op. cit.*, hal. 189.

¹⁵² Pasal 15 Ayat (2) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2000 tentang Hukum Perjanjian Internasional.

cukup tinggi untuk mengurangi konsumsi, dan salah satu cara untuk menjaga harga tinggi adalah melalui kenaikan pajak secara berkala.¹⁵³ Pajak yang tinggi akan berdampak positif terhadap kesehatan, karena terutama anak-anak akan berpikir panjang untuk mencoba merokok, dan masyarakat yang berpenghasilan rendah diharapkan akan mengurangi kebiasaan merokok.¹⁵⁴ Hal tersebut tertuang di dalam Pasal 6 Ayat (2) yaitu:¹⁵⁵

“Tanpa prasangka terhadap hak Negara Anggota untuk menentukan dan menetapkan kebijakan perpajakannya sendiri, setiap Negara anggota harus memperhitungkan tujuan kesehatan nasionalnya berkaitan dengan pengendalian tembakau dan memberlakukan atau memelihara sebagaimana mestinya, tindakan-tindakan yang mungkin menyangkut:

- (a)menerapkan kebijakan perpajakan dan bila perlu, kebijakan harga produk tembakau sehingga untuk memberikan kontribusi terhadap tujuan kesehatan yang dimaksudkan untuk mengurangi konsumsi tembakau; dan*
- (b)melarang atau membatasi penjualan kepada dan/atau impor oleh para pelaku perjalanan internasional produk-produk tembakau di toko-toko bebas bea/pajak.”*

2. Iklan, Promosi dan Sponsorship Tembakau

Pasal 13 Ayat (2) FCTC menyebutkan bahwa setiap Negara Anggota berkaitan dengan konstitusi atau prinsip perundangan melakukan pelarangan terhadap penayangan iklan, promosi dan sponshorship tembakau. Akan tetapi jika Negara Anggota tidak dapat menerapkan larangan menyeluruh terhadap iklan, promosi dan

¹⁵³ Ministry of Health, Republic of Indonesia, *loc. cit.*

¹⁵⁴ Anhari Achadi, *loc. cit.*

¹⁵⁵ Pasal 6 Ayat (2) *World Health Organization (WHO) Framework Convention on Tobacco Control*, Terjemahan Resmi Kerangka Kerja Konvensi WHO tentang Pengendalian Tembakau oleh Sularno Popomaruto, Jakarta, 2009, hal 8-9.

kegiatan *sponsorship* tembakau karena konstitusi dan prinsip perundangan, maka negara tersebut harus melakukan pembatasan pada semua iklan tembakau, promosi dan kegiatan sponsor sesuai dengan Pasal 13 Ayat (3) FCTC. Kewajiban yang harus dilakukan Negara Anggota tertuang dalam Pasal 13 Ayat (4) yaitu:¹⁵⁶

“Secara minimum, dan berkenaan dengan prinsip-prinsip konstitusi atau perundangan, tiap Negara Anggota harus:

- (a)melarang seluruh bentuk iklan, promosi dari sponsorship tembakau yang mempromosikan produk tembakau dengan maksud yang berbeda, menyesatkan atau bermaksud untuk memberikan kesan yang salah mengenai karakteristik, pengaruhnya terhadap kesehatan, bahaya atau emisi;*
- (b)mensyaratkan bahwa pesan kesehatan atau peringatan menyertai seluruh iklan temakau, dan juga promosi dan sponsorship;*
- (c)membatasi penggunaan insentif secara langsung atau tidak langsung yang mendorong masyarakat untuk membeli produk-produk tembakau;*
- (d)mensyaratkan, jika tidak ada pelarangan komprehensif, pemberitahuan kepada lembaga pemerintah yang berwenang mengenai pengeluaran uang oleh industri tembakau untuk iklan, promosi dan sponsorship yang belum dilarang. Lembaga yang berwenang dapat menetapkan agar angka-angka tersebut tersedia, berkenaan dengan Undang undang nasional, bagi masyarakat dan Negara anggota, seperti tercantum di Pasal 21;*
- (e)melaksanakan pelarangan komprehensif atau, dalam kasus dimana Negara anggota terkait tidak dalam posisi melaksanakan pelarangan komprehensif karena undang-undang dan prinsip perundangan yang berlaku, melakukan pembatasan terhadap iklan, promosi dan sponsorship tembakau di radio, televisi, media cetak dan juga media lain seperti Internet dalam kurun waktu 5 tahun; dan*
- (f)melarang, atau dalam kasus dimana Negara anggota terkait tidak dalam posisi untuk melarang karena konstitusi atau prinsip perundangan yang berlaku, membatasi sponsorship tembakau pada acara-acara internasional, kegiatan dan/atau peserta yang bergabung di dalamnya.”*

¹⁵⁶ Pasal 13 Ayat (4) *World Health Organization (WHO) Framework Convention on Tobacco Control*, Terjemahan Resmi Kerangka Kerja Konvensi WHO tentang Pengendalian Tembakau oleh Sularno Popomaruto, Jakarta, 2009, hal 13-14.

3. Pengemasan dan Pelabelan

Pasal 11 Ayat (1) FCTC mengharuskan setiap Negara Anggotanya dalam kurun waktu 3 (tiga) tahun setelah berlakunya Konvensi untuk memberlakukan dan menerapkan, berkaitan dengan peraturan nasional, tindakan-tindakan secara efektif yang memastikan bahwa pengemasan dan pelabelan produk tembakau tidak memuat tulisan yang menyesatkan atau menciptakan kesan yang salah bahwa produk tembakau tertentu kurang berbahaya dibanding yang lainnya. Termasuk istilah “*low tar*”, “*light*”, “*ultra-light*”, atau “*mild*”. Peringatan kesehatan juga harus disertakan pada pengemasan dan pelabelan setiap pak atau paket produk tembakau dan di luar produk-produk semacam itu berupa teks, gambar atau kombinasi keduanya. Peringatan kesehatan yang dicantumkan harus besar, jelas, kelihatan dan meyakinkan dengan mewajibkan 50% atau lebih, tetapi tidak kurang dari 30% dari ruang utama peraga (kemasan produk tembakau).

4. Pengujian dan Pengungkapan Kandungan Produk Tembakau

Pasal 9 FCTC menyebutkan bahwa:

“Konperensi Negara Anggota, di dalam konsultasi dengan badan-badan internasional yang berkepentingan, harus mengajukan pedoman untuk menguji dan dan mengukur kandungan dan emisi produk-produk tembakau, dan untuk peraturan mengenai kandungan dan emisi. Setiap Negara Anggota harus, bila telah disetujui oleh lembaga yang berwenang, memberlakukan dan menerapkan tindakan legislatif, eksekutif dan administratif atau tindakan lain seperti menguji dan mengukur, dan untuk peraturan semacam itu.”

Kemudian di dalam Pasal 10 disebutkan bahwa:¹⁵⁷

“Setiap Negara anggota harus, dalam kaitannya dengan UU nasional, memberlakukan dan menerapkan legislatif, eksekutif, administratif secara efektif atau tindakan lain yang disyaratkan oleh pemerintah kepada penghasil dan pengimpor produk-produk tembakau agar membuka informasi kepada pemerintah mengenai kandungan dan emisi produk-produk tembakau. Setiap Negara anggota harus memberlakukan dan menerapkan tindakan-tindakan efektif dalam hal penyebaran informasi mengenai konstituen beracunnya produk-produk tembakau yang mereka produksi dan emisinya.”

5. Tindakan Pengurangan Permintaan Berkaitan dengan Ketergantungan dan Pembebasan dari Tembakau

Pasal 14 Ayat (2) FCTC mengharuskan setiap Negara Anggotanya untuk:

- (a) merancang dan menerapkan program-program efektif yang ditujukan untuk mempromosikan penghentian penggunaan tembakau, di tempat-tempat seperti lembaga-lembaga pendidikan, fasilitas layanan kesehatan, di lingkungan tempat kerja dan olahraga;
- (b) memasukkan diagnosa dan perawatan ketergantungan pada tembakau dan jasa konseling terhadap upaya penghentian penggunaan tembakau di dalam program kesehatan dan pendidikan, rencana dan strategi dengan partisipasi petugas kesehatan, pekerja masyarakat dan pekerja sosial bila diperlukan;
- (c) mendirikan fasilitas layanan kesehatan dan program pusat rehabilitasi untuk diagnosa, konseling, pencegahan dan perawatan ketergantungan terhadap tembakau; dan
- (d) kolaborasi dengan Negara anggota lain untuk fasilitasi kemudahan dan keterjangkauan biaya untuk perawatan ketergantungan terhadap tembakau termasuk produk-produk farmasi sesuai Pasal 22. Produk-produk dan konstituen mereka bisa termasuk obat-obatan, produk-produk yang

¹⁵⁷ Pasal 10 *World Health Organization (WHO) Framework Convention on Tobacco Control*, Terjemahan Resmi Kerangka Kerja Konvensi WHO tentang Pengendalian Tembakau oleh Sularno Popomaruto, Jakarta, 2009, hal 10.

digunakan untuk memberi obat-obatan dan diagnostik bila perlu.

6. Penyelundupan atau Perdagangan Ilegal

Di dalam Pasal 15 FCTC mengharuskan adanya pemberlakuan dan penerapan tindakan legislative, eksekutif, administratif atau tindakan lain untuk mengeliminasi berbagai bentuk perdagangan produk-produk tembakau secara tidak sah, termasuk penyelundupan, pengolahan produksi tidak sah dan pemalsuan/peniruan. Untuk mengeliminasi produk-produk tembakau, dalam Pasal 15 Ayat (4) menyebutkan bahwa setiap Negara Anggota harus:¹⁵⁸

- (a) monitor dan mengumpulkan data mengenai perdagangan produk-produk tembakau yang lewati batas negara, termasuk perdagangan ilegal, dan pertukaran informasi diantara petugas bea cukai, pajak dan lembaga-lembaga berwenang lainnya, bila perlu, di dalam kaitan dengan UU nasional dan perjanjian bilateral dan multilateral yang dapat diterapkan;*
- (b) memberlakukan dan memperkuat legislasi dengan sanksi dan perbaikan yang diperlukan, terhadap perdagangan produk-produk tembakau, termasuk pemalsuan/peniruan dan perdagangan gelap rokok;*
- (c) mengambil langkah yang diperlukan untuk memastikan bahwa seluruh perangkat pabrik rokok, rokok tanpa bandrol dan lain-lain produk tembakau dihancurkan, menggunakan metode ramah lingkungan bila memungkinkan, atau dibuang terkait dengan UU nasional;*
- (d) memberlakukan dan menerapkan tindakan-tindakan memonitor, mendokumentasikan dan mengendalikan penyimpanan dan distribusi produk-produk tembakau diatur dan pergerakannya dibawah suspensi pajak atau bea di dalam wilayah yurisdiksinya; dan*
- (e) melakukan tindakan yang diperlukan agar memungkinkan penyitaan sebagai akibat perdagangan tidak sah produk-produk tembakau.*

¹⁵⁸ Pasal 15 Ayat (4) *World Health Organization (WHO) Framework Convention on Tobacco Control*, Terjemahan Resmi Kerangka Kerja Konvensi WHO tentang Pengendalian Tembakau oleh Sularno Popomaruto, Jakarta, 2009, hal 17.

7. Penjualan Kepada dan oleh Anak-Anak di Bawah Umur

Pasal 16 FCTC menyebutkan bahwa setiap Negara Anggota harus memberlakukan dan menerapkan tindakan-tindakan legislative, eksekutif, administrative antara lain meliputi tindakan-tindakan:¹⁵⁹

- (a) mensyaratkan bahwa seluruh penjual produk-produk tembakau menaruh indikator yang jelas dan nampak mengenai larangan penjualan tembakau kepada anak-anak di bawah umur dan, bila ragu, mintalah pembeli tembakau memberikan bukti yang diperlukan bahwa ybs sudah mencapai usia yang sah secara hukum;
- (b) melarang penjualan produk-produk tembakau dengan cara penempatan yang bisa secara langsung dicapai, seperti rak-rak di toko;
- (c) melarang memproduksi dan menjual kembang gula, makanan kecil, mainan dan lain-lain obyek dalam bentuk produk-produk tembakau yang menarik anak-anak di bawah umur; dan
- (d) memastikan bahwa mesin-mesin penjual produk tembakau di bawah yurisdiksinya tidak boleh diakses oleh anak-anak di bawah umur dan tidak boleh mempromosikan penjualan produk-produk tembakau kepada anak-anak di bawah umur.

Ketentuan pasal tersebut menunjukkan bahwa adanya perlindungan terhadap kesehatan anak-anak di bawah umur dari ketergantungan produk tembakau sejak dini.

Negara Republik Indonesia hingga saat ini belum meratifikasi FCTC sebagaimana yang dipersyaratkan oleh ketentuan FCTC. Dengan belum meratifikasi FCTC, Negara Republik Indonesia tidak terikat pada ketentuan-ketentuan yang tertuang dalam FCTC. Hal ini karena suatu perjanjian internasional hanya berlaku mengikat terhadap pihak-pihak pada perjanjian

¹⁵⁹ Pasal 16 Ayat (1) *World Health Organization (WHO) Framework Convention on Tobacco Control*, Terjemahan Resmi Kerangka Kerja Konvensi WHO tentang Pengendalian Tembakau oleh Sularno Popomaruto, Jakarta, 2009, hal 18.

itu (*asas pacta sunt servanda*). Sesuai dengan ketentuan dalam Pasal 26 Konvensi *Vienna Convention of the Law of Treaties* (Konvensi Wina tentang Hukum Perjanjian Tahun 1969).¹⁶⁰

"Setiap Perjanjian berlaku mengikat terhadap pihak-pihak pada perjanjian itu dan harus dilaksanakan dengan itikad baik."

Dengan demikian Negara Republik Indonesia tidak mempunyai kewajiban untuk melaksanakan ketentuan-ketentuan yang telah diatur dalam FCTC, karena Negara Republik Indonesia bukan sebagai negara pihak dalam FCTC.

Ketentuan-ketentuan yang tertuang dalam FCTC tersebut pun tidak dapat dipaksakan pelaksanaannya pada Negara Republik Indonesia, karena pada umumnya perjanjian internasional hanya dapat diberlakukan kepada negara anggotanya, atau dengan kata lain tidak dapat diberlakukan kepada negara ketiga sesuai dengan prinsip hukum *pacta tertiis nec nocent nec prosunt*.¹⁶¹

Dengan tidak meratifikasi FCTC, Negara Republik Indonesia tidak menjadi negara pihak dan tidak terikat pada FCTC, maka implikasinya pada Negara Republik Indonesia berkaitan dengan kewajiban-kewajiban yang ditentukan dalam FCTC adalah sebagai berikut:

1. Pemerintah Indonesia tidak mempunyai kewajiban untuk menerapkan dan melaksanakan ketentuan-ketentuan FCTC untuk membuat

¹⁶⁰ Wasito, *Konvensi-Konvensi Wina tentang Hubungan Diplomatik, Hubungan Konsuler dan Hukum Perjanjian/Traktat*, Andi Offset, Yogyakarta, 1984, hal 160.

¹⁶¹ Eddy Pratomo, *op. cit.*, hal. 73.

ketentuan mengenai harga dan pajak untuk menaikkan pajak dalam rangka mengendalikan produk tembakau.

2. Pemerintah Indonesia tidak mempunyai kewajiban untuk menerapkan dan melaksanakan ketentuan-ketentuan FCTC untuk pelarangan atau pembatasan terhadap iklan, promosi dan sponsorship tembakau secara keseluruhan, baik melalui media elektronik (radio dan televisi), media cetak dan juga media lain seperti internet. Dalam Pasal 16 Ayat (2) PP No. 19 Tahun 2003 tentang Pengamanan Rokok Bagi Kesehatan, Pemerintah membolehkan iklan dan promosi di media elektronik, media cetak atau media luar ruang dan iklan di media elektronik dapat dilakukan pada pukul 21.30 sampai dengan pukul 05.00 waktu setempat. Dengan tidak terikat FCTC, iklan dan promosi rokok masih bisa dilakukan sesuai dengan Pasal 16 Ayat (2) tersebut.
3. Pelaku industri rokok Indonesia tidak mempunyai kewajiban untuk menerapkan dan melaksanakan ketentuan-ketentuan FCTC berupa pencantuman peringatan gambar, pencantuman kandungan emisi tembakau dalam setiap pengemasan dan pelabelan produk tembakau, serta tidak berkewajiban mencantumkan dan mengungkapkan kandungan produk tembakau secara keseluruhan. Pelaku industri rokok tetap berpedoman pada ketentuan PP No. 19 Tahun 2003 tentang Pengamanan Rokok bagi Kesehatan di wilayah Negara Republik Indonesia.
4. Pemerintah Indonesia tidak mempunyai kewajiban untuk menerapkan dan melaksanakan ketentuan-ketentuan FCTC untuk mendirikan

fasilitas layanan kesehatan yang dan program pusat rehabilitasi ketergantungan terhadap tembakau.

5. Pemerintah Indonesia tidak mempunyai kewajiban untuk menerapkan dan melaksanakan ketentuan-ketentuan FCTC untuk melarang penjualan kepada dan oleh anak di bawah umur. Negara Republik Indonesia sendiri belum memiliki aturan tentang penjualan rokok terhadap dan oleh anak di bawah umur sehingga anak-anak di bawah umur masih bisa mengakses rokok dengan mudah.
6. Negara Republik Indonesia juga tidak mempunyai kewajiban untuk memberikan laporan secara berkala pada Konperensi Negara Anggota sebagai bentuk pengawasan dalam penerapan ketentuan FCTC.

Pada pembahasan bab sebelumnya disebutkan bahwa akibat hukum berupa pengikatan diri melalui ratifikasi pada suatu perjanjian internasional akan berdampak pula terhadap hukum di dalam negeri suatu negara. Dimana Negara harus mengharmonisasi perjanjian internasional tersebut dengan peraturan-peraturan di dalam negaranya guna pelaksanaan konvensi. Berdasarkan analisis tersebut di atas, tidak terikatnya Negara Republik Indonesia pada FCTC memberikan implikasi hukum bahwa Negara Republik Indonesia tidak tunduk pada ketentuan-ketentuan yang tertuang dalam FCTC dan tidak dapat dibebani kewajiban-kewajiban sebagaimana disebutkan dalam FCTC, serta tidak memerlukan adanya penyesuaian ketentuan hukum nasional Indonesia mengenai rokok terhadap FCTC.

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Dari dua rumusan masalah yang digunakan penulis dalam penelitiannya dapat disimpulkan bahwa:

1. Masalah ratifikasi *Framework Convention on Tobacco Control, 2005* merupakan masalah yang kompleks karena menyangkut berbagai aspek seperti masalah substansi, prioritas, sosialisasi dan birokrasi. Masalah substansi *Framework Convention on Tobacco Control, 2005* terkait dengan pertimbangan hukum yang didasarkan pada adanya beberapa hal yang tidak diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2003 tentang Pengamanan Rokok bagi Kesehatan sebagai regulasi tertinggi yang mengatur tentang masalah rokok terhadap kesehatan sebagaimana ketentuan yang diatur dalam *Framework Convention on Tobacco Control, 2005*, antara lain tidak mencakupnya tindakan pengendalian tembakau secara menyeluruh untuk mengurangi permintaan dan pasokan tembakau. Hal ini mengharuskan adanya penyesuaian terhadap ketentuan hukum nasional dengan merevisi dan/atau membentuk ketentuan perundang-undangan nasional yang baru, serta adanya ketentuan harus mendirikan fasilitas layanan kesehatan dan program pusat rehabilitasi guna mendukung pelaksanaan *Framework Convention on Tobacco Control, 2005* sebagaimana yang disebutkan dalam Pasal 14 Ayat (2) huruf (c)

Framework Convention on Tobacco Control, 2005. Berdasarkan Roadmap IHT 2007-2020 yang disusun oleh Pemerintah bersama *stakeholder* terkait IHT, baru pada periode tahun 2015 sampai tahun 2020 masalah pengendalian dampak merokok terhadap kesehatan menjadi prioritas di urutan pertama. Dengan demikian, maka masalah ratifikasi terhadap *Framework Convention on Tobacco Control, 2005* belum menjadi prioritas bagi Pemerintah Indonesia. Ketiga, masalah sosialisasi terhadap *Framework Convention on Tobacco Control, 2005* masih belum memadai sehingga menimbulkan perbedaan pandangan mengenai ketentuan *Framework Convention on Tobacco Control, 2005* di kalangan pemerintah (instansi-instansi terkait), lembaga swadaya masyarakat, industri rokok dan petani tembakau. Terakhir masalah birokrasi, dimana masih kurangnya perhatian dan koordinasi dari pemerintah (DPR dan instansi-instansi terkait) pada masalah pengendalian dampak buruk tembakau bagi kesehatan masyarakat.

2. Hampir seluruh isi dari *Framework Convention on Tobacco Control, 2005* mengatur tentang kewajiban-kewajiban yang harus dipenuhi dan dilaksanakan oleh setiap negara Anggota yang sudah meratifikasi, menerima, menyetujui atau mengaksesi tanpa ada pengecualian. Negara Republik Indonesia hingga saat ini belum meratifikasi *Framework Convention on Tobacco Control 2005*, dan hal ini memberikan pengertian bahwa Negara Republik Indonesia tidak terikat dengan FCTC. Dengan tidak terikatnya Negara Republik Indonesia pada *Framework Convention on Tobacco Control, 2005*,

maka implikasi hukumnya yaitu Negara Republik Indonesia tidak tunduk dan tidak dapat dibebani dengan kewajiban-kewajiban yang terdapat dalam ketentuan *Framework Convention on Tobacco Control, 2005* pada Negara Republik Indonesia. Negara Republik Indonesia tidak mempunyai kewajiban untuk menerapkan dan melaksanakan ketentuan-ketentuan FCTC untuk membuat ketentuan mengenai harga dan pajak; melakukan pelarangan atau pembatasan terhadap iklan, promosi dan sponshorship tembakau secara keseluruhan, baik melalui media elektronik (radio dan televisi), media cetak dan juga media lain seperti internet; pencantuman peringatan gambar, pencantuman kandungan emisi tembakau dalam setiap pengemasan dan pelabelan produk tembakau, mencantumkan dan mengungkap kandungan produk tembakau secara keseluruhan; mendirikan fasilitas layanan kesehatan yang dan program pusat rehabilitasi ketergantungan terhadap tembakau; melarang penjualan kepada dan oleh anak di bawah umur; serta kewajiban untuk memberikan laporan secara berkala pada Konperensi Negara Anggota sebagai bentuk pengawasan dalam penerapan ketentuan FCTC.

B. Saran

1. Bagi Pemerintah, terutama Kementerian Kesehatan sebagai koordinator utama agar bekerjasama secara aktif dengan kementerian lain yang terkait terutama Kementerian Keuangan, Kementerian Perindustrian, Kementerian Pertanian Kementerian Tenaga Kerja dan

Transmigrasi untuk mengadakan rapat secara intensif yang membahas masalah *Framework Convention on Tobacco Control 2005* sehingga mendapatkan gambaran jelas akibat hukum jika Indonesia meratifikasi dan terikat dengan *Framework Convention on Tobacco Control 2005* dan segera menyiapkan salinan naskah perjanjian, terjemahan, rancangan undang-undang tentang pengesahan perjanjian internasional, berdasarkan pasal 12 UU No. 20 Tahun 2004 tentang Perjanjian Internasional.

2. Pemerintah juga diharapkan segera merevisi PP No. 19 tahun 2003 tentang Pengamanan Rokok bagi Kesehatan dan/atau mengkaji secara lebih mendalam peraturan yang terkait dengan masalah tembakau, dengan memperhatikan kepentingan banyak pihak, tetapi harus mengutamakan tujuan perlindungan kesehatan masyarakat secara luas dari dampak buruk produk tembakau sesuai dengan prinsip-prinsip yang terkandung dalam *Framework Convention on Tobacco Control 2005*. Sebaiknya sosialisasi dan pemahaman yang baik dan jelas terhadap ketentuan-ketentuan yang termuat dalam *Framework Convention on Tobacco Control 2005* juga dilakukan agar tidak menimbulkan kesalahpahaman dalam penafsiran isi Konvensi dan untuk memudahkan pemerintah dalam pelaksanaan Konvensi tersebut.